

**UNIVERSIDADE REGIONAL INTEGRADA DO ALTO URUGUAI E DAS MISSÕES  
URI/CÂMPUS DE FREDERICO WESTPHALEN  
PRÓ-REITORIA DE ENSINO  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM EDUCAÇÃO**

**REPERCUSSÕES DO PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO NAS POLÍTICAS  
EDUCACIONAIS: UMA ANÁLISE DA 31º SDR-SC**

**EDUARDO GUARIENTI**

**Frederico Westphalen, dezembro, 2016**

**EDUARDO GUARIENTI**

**REPERCUSSÕES DO PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO NAS POLÍTICAS  
EDUCACIONAIS: UMA ANÁLISE DA 31º SDR-SC**

**Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação *Stricto Sensu* em Educação, da Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões, Câmpus de Frederico Westphalen, como parte dos requisitos necessários para obtenção do grau de Mestre em Educação.**

**Orientador: Prof. Dr. Cênio Back Weyh**

**Frederico Westphalen, dezembro de 2016.**

## **AGRADECIMENTOS**

Em especial ao professor Dr. Cênio Back Weyh, que sempre demonstrou prontidão e disposição nas orientações, além de ter muita paciência ao me receber em sua casa dando-me pouso e aconchego, verdadeiro mestre dedicado à causa do ensino. Minha gratidão pelo companheirismo e pela paciência nas etapas da construção desta dissertação.

A professora Dra. Edite Maria Sudbrack, que com seriedade e simplicidade é minha referência profissional e pessoal. Nos momentos de minhas angústias e dificuldades teve compreensão e soube me orientar com firmeza, sem deixar de ter a sensibilidade humana que lhe é peculiar, além de sempre estar disponível nos momentos em que mais precisei. Professora Edite lhe tenho respeito, apreço e gratidão eterna.

A todos os meus professores, pois sempre me incentivaram e também me inspiraram pessoal e profissionalmente com suas lições de conhecimento e de vida.

A Instituição URI, gratidão eterna pela oportunidade concedida, pelos professores que tive no curso, pela compreensão e tolerância que tiveram comigo em todo o processo do Mestrado até a conclusão da dissertação. Serei divulgador e propagador de boas referências da instituição.

A minha esposa Adriana pela tolerância e compreensão nos momentos em que priorizei o curso em detrimento de momentos que podíamos passar em família.

A minha filha Pryscyla, minha fonte inspiradora, minha razão maior de viver que sempre me motivou e me incentivou para que não desanimasse e concluísse essa etapa da educação.

Aos colegas da turma pela convivência durante todo o período do mestrado.

Aos amigos que sempre me incentivaram.

Aos familiares que nos momentos mais difíceis e sempre quando precisei de apoio e conforto estiveram por perto para me ajudar.

A todos que, de diversas formas, contribuíram para a conclusão de minha dissertação.

A Deus, Pai Celestial, Criador do Universo, de todas as coisas visíveis e invisíveis, minha fonte de inspiração, sem o qual nada sou.

## RESUMO

A pesquisa aborda sobre um novo modelo de gestão pública que vem ganhando espaço em estados da Federação, como em Santa Catarina, denominada como política de descentralização administrativa. Um modelo gestão pública complexa, dada a estrutura política e administrativa que foi necessário criar para atender os objetivos do novo modelo proposto. Por outro lado, as Secretarias de Desenvolvimento Regional deixaram transparecer que reforçaram o poder e a influência política do governo central nas regiões de abrangência, uma vez que, foram aparelhadas com recursos técnicos e principalmente com um número considerável de servidores, dando a impressão de que estes se tornariam possíveis agentes políticos, principalmente nos períodos eleitorais, contribuindo para a manutenção ou chegada ao poder. O objetivo deste trabalho é analisar as repercussões da descentralização administrativa implantada em 2003 com o ex-governador Luís Henrique da Silveira (*in memoriam*) no setor da educação a partir da análise da 31ª Gerência de Educação de Itapiranga, órgão da 31ª Secretaria de Desenvolvimento Regional, que abrange 5 municípios: Itapiranga, São João do Oeste, Tunápolis, Iporã do Oeste e Santa Helena. Nota-se que alguns mecanismos para as políticas de descentralização tiveram início com a implantação do federalismo na primeira Constituição da República em 1891. Até esse ano, as províncias brasileiras eram subordinadas ao poder central e a partir dessa Constituição receberam maior autonomia, dando a impressão que se iniciava uma descentralização administrativa. A ideia de descentralização é reforçada pela última Constituição Federal de 1988, que surgiu na estrutura jurídica brasileira como uma proposta de cunho democrático, dando a entender que valorizaria uma participação maior da sociedade nos processos decisórios. A concepção e o percurso metodológico da pesquisa caracterizam-se, quanto à abordagem filosófica, pela hermenêutica, uma vez que ela é a ciência que estabelece os princípios, leis e métodos da interpretação. Busca compreender e fazer as relações naquele contexto histórico. A hermenêutica é a arte da interpretação o texto com o contexto. Parte-se de uma conceituação teórica e análise de descentralização, concentração e federalismo até se chegar ao processo de descentralização implantado em Santa Catarina e as análises das repercussões desse processo na 31ª Gerência Regional de Itapiranga. Estabelecidos os conceitos, estudam-se as repercussões do processo. No capítulo final, analisam-se criticamente as repercussões do processo de descentralização administrativa no setor da educação na 31ª SDR de Itapiranga, sem a pretensão de dizer se foi bom ou ruim, ou de esgotar as possibilidades de estudo do tema, porém com a intensão de ampliar as discussões e os reflexos referentes aos resultados que essa política apresentou para o setor da educação.

**PALAVRAS-CHAVE:** Descentralização Político-Administrativa; Secretarias de desenvolvimento Regional-SC; 31ª Gerência de Educação.

## ABSTRACT

The research involved on a new model of public management has been gaining ground in Brazilian states, such as in Santa Catarina, also known as an administrative decentralization policy. A complex public management model has given the political and administrative structure the necessary requirements to create and to meet the objectives of this new model which has been proposed. On the other hand, the Regional Development Secretariats discloses that reinforced power and political influence of the central government in the spanning regions have been supplied with technical resources with a considerable number of servers given the impression that these will become possible political agents especially at election time. The objective of this study is to analyze the impact of the implemented administrative decentralization in 2003, former Governor Luís Henrique da Silveira (in memoriam) from the education sector analyses the 31th Education Management of Itapiranga, an agency of the 31st Regional Development Secretariat that covers five municipalities, Itapiranga, Sao Joao do Oeste, Tunápolis, Iporã do Oeste and Santa Helena. Paying particular notice to the mechanisms for decentralization policies which had begun with the implementation of federalism in the first constitution of the Republic in 1891. Until this year the Brazilian provinces were under control by the Central Government and from that constitution granted greater autonomy giving the impression that Brazil had begun an administrative decentralization. The idea of decentralization is strengthened by the last Federal Constitution of 1988, which appeared in the Brazilian legal framework with a proposal for democratic nature implying greater participation of society in decision-making. The design and methodology of the research is characterized as a philosophical approach, by hermeneutics as it is science that establishes the principles, laws and methods of interpretation. It also seeks to understand and make relationships in that historical context. Hermeneutics is the art of interpretation of the text to the context and is a theoretical conceptualization and analysis of decentralization, federalism and concentration to reach the decentralization process implemented in Santa Catarina and analysis of the impact of this process on 31th Itapiranga's Regional Management. The effects of the process in the final chapter, we see critically the impact of administrative decentralization in the education sector in the 31th SDR Itapiranga, no claim to say whether it was good or bad or exhaust study possibilities of the theme but broaden discussions and reflections concerning results that the policy presented to the education sector.

**KEYWORDS:** Political and Administrative Decentralization; Secretariats of Regional Development-SC; 31th Management of Education.

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1: Mapa da descentralização no Estado de Santa Catarina.....	46
Quadro 2: Mapa dos municípios da 31ª SDR.....	47
Quadro 3: Organograma administrativo da 31ª SDR.....	48

## **LISTA DE ABREVIATURAS**

AMBIAL- Educação Ambiental e Alimentar  
ARCAFAR-Associação das Casas Familiares Rurais  
ASCOM-Assessoria de Comunicação Consultoria Jurídica  
ASPLA-Diretoria de Administração Financeira  
CAE-Conselho de Alimentação Escolar  
CEJAS-Núcleos Avançados de Ensino Supletivo  
COJUR- Gabinete de Secretaria Ajunta  
COLIC-Gerente de Almoxarifado  
CPESC-Cartão de Pagamento do Estado de Santa Catarina  
DH-Desenvolvimento Humano  
DIAF-Gerência de Administração Financeira  
DIES-Gerente de Políticas e Programas de Educação Superior  
EEB- Empréstimo entre Bibliotecas  
EPI-Escola Pública Integrada  
FAIESC- O Programa FAI na Escola  
FCEE- Fundação Catarinense da Educação Especial  
FUNDEB- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação  
GABS-Acessória de Comunicação  
GEAFI-Gerência de Contabilidade  
GEALM-Gerente de Apoio Operacional  
GEAPO-Diretoria de Tecnologia e Inovação  
GECON-Gerência de Suprimento de Materiais e Serviços  
GEDAF-Diretoria de Infra Estrutura  
GEOPE-Gerente de Organização Escolar  
GEORE-Diretoria de Educação Básica e Profissional  
GEPES-Gerente de Política Pessoal  
GEPOP-Diretoria de Gestão Pessoal  
GEREDs-Gerências Regionais de Educação



IES- Instituto de Ensino Superior da Grande Florianópolis

LDB-Lei de Diretrizes e Base

MEC- Ministério da Educação

NEPRE-Núcleo de Política de Educação, Prevenção, Atenção e Atendimento às  
Violências nas Escolas.

ONU - Organização das Nações Unidas

PEE/SC-Plano Estadual de Educação de Santa Catarina

PIB-Produto Interno Bruto

PROERD- Programa Escolar de Resistência às Drogas

SDR-Secretaria de Desenvolvimento Regional de Itapiranga

SED-Secretaria do Estado da Educação

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>2 FUNDAMENTOS TEÓRICOS DO PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO .....</b>	<b>14</b>
2.1 Descentralização: conceitos e características .....	14
2.2 Centralização: Conceitualizando .....	23
2.3 Descentralização/Desconcentração: distinções necessárias .....	24
2.4 Aspectos históricos do processo de descentralização em SC .....	24
2.4.1 Aspectos Gerais .....	24
2.4.2 O Federalismo Brasileiro .....	25
2.5. Perspectivas e Desafios da Legislação atual para a Gestão.....	28
2.5.1 Gestão da Educação Segundo LDB Lei 9394/96 – Democratizante e Participativa.....	29
2.5.2 A gestão segundo o PEE.....	33
<b>3. IMPLANTAÇÃO DO PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICO ADMINISTRATIVA EM SANTA CATARINA: A REALIDADE EM QUESTÃO.....</b>	<b>38</b>
3.1 Antecedentes .....	38
3.2 A descentralização em processo.....	40
3.3 Formato da Descentralização na Educação do Estado.....	48
3.4 Papel da Gerência de Educação de Itapiranga .....	56
<b>CONCLUSÕES .....</b>	<b>60</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>67</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A presente Dissertação tem como objetivo geral desenvolver um estudo analítico sobre as repercussões do processo de descentralização político-administrativa, enquanto política pública, para o setor da educação na 31ª Secretaria de Desenvolvimento Regional de Itapiranga, hoje, 30ª Agência de Desenvolvimento Regional no Estado de Santa Catarina.

Pretende-se também caracterizar o processo de descentralização implantado em Santa Catarina; identificar os impactos e repercussões que o processo de implantação da descentralização político-administrativa provocou no setor da educação na 31ª SDR de Itapiranga; caracterizar as atribuições da Gerência de educação; destacar as repercussões do processo de descentralização político-administrativa na SDR de Itapiranga; destacar as práticas da Gerência de Educação para a educação na SDR de Itapiranga; conceituar centralização e descentralização administrativa e relacionar a descentralização com as ações desenvolvidas na 31ª Secretaria de Desenvolvimento Regional.

Ao avaliar as repercussões da descentralização na educação pode-se evidenciar o suporte pedagógico às escolas, aos professores e aos alunos para que os indicadores educacionais melhorem e os estudantes estejam preparados, portanto, sejam cidadãos agentes de seus processos.

A metodologia que orientou a pesquisa tem enfoque qualitativo e explicativo, buscando a compreensão do problema. O estudo é de caráter bibliográfico e documental valendo-se de legislação e relatórios disponíveis. Segue as normas éticas da pesquisa científica.

Os desafios que ora se enfrentam no exercício da função de professor e/ou gestor escolar exigem uma formação mais ampla. Diante disso sentiu-se a necessidade de buscar mais e novos conhecimentos, para aprimorar e dar mais consistência as ações que se desenvolve. Entende-se que a formação é fator importante na compreensão e na resolução de problemas, principalmente na área da educação. Pretende-se também contribuir com a educação da região no que se refere à gestão democrática.

Conhecer o processo de Descentralização Administrativa implantado em Santa Catarina em 2003, pelo ex-governador Luiz Henrique da Silveira (*in memoriam*) é o propósito deste estudo, entendendo que o conhecimento e a compreensão da realidade são requisitos para professores e gestores que desejam desenvolver trabalhos pautados pelos princípios da participação.

Percebe-se que a política de descentralização e os órgãos criados a partir de 2003 no Estado de Santa Catarina para dar suporte em todos os aspectos às regiões, e em todos os setores da gestão pública é merecedora de indagações e questionamentos. Nota-se que a comunidade escolar tenta compreender esse processo uma vez que é um modelo relativamente “novo” na gestão pública catarinense.

Entende-se também que toda e qualquer prática, seja privada ou pública, necessita ser reavaliada, readaptada, reformulada, reconstruída e tem-se a pretensão de compreender e analisar esse processo tão significativo para o Estado e para a educação catarinense. Não se pretendeu fazer apologia ao modelo, mas buscar compreendê-lo e confrontá-lo enquanto proposta que se vivenciou.

As funções escolares, atualmente, exigem um conjunto de habilidades e conhecimentos para que de maneira articulada com o poder público, com a comunidade escolar interna e externa os processos educativos possam ser geridos com competência. Liderar equipes, delegar responsabilidades, avaliar processos, interagir e articular com o setor público e privado, com projetos e programas que objetivam melhorar a qualidade do ensino, e a gestão, atendendo aspirações da comunidade e necessidades impostas pela sociedade atual é um grande desafio.

No momento em que as escolas redefinem seus espaços, seus currículos, suas práticas e seu papel, torna-se necessária adequação e atenção aos desafios contemporâneos da educação para uma sociedade mais justa e equilibrada com políticas públicas compatíveis e efetivas.

Diante do exposto necessita-se ampliar o conceito de descentralização e compreender as repercussões desse processo na educação de Santa Catarina e na região da 31ª Secretaria de Desenvolvimento Regional, hoje 30ª Agência de Desenvolvimento Regional de Itapiranga. Percebe-se a necessidade de entender as repercussões que esse processo trouxe para a gestão escolar, para a autonomia da escola e para a educação da região. Entende-se que o conceito de gestão democrática amplia-se para todos os espaços privados e públicos e por isso

necessita-se compreender a relação que o processo de descentralização possui com a gestão participativa e democrática.

A Dissertação quanto à estrutura está dividida em 6 partes. Na primeira há uma introdução apontando a visão geral da pesquisa seus propósitos e metodologia.

No segundo capítulo apresentam-se os fundamentos teóricos do processo de descentralização. Nessa parte abordam-se os conceitos e características de descentralização, o conceito de centralização, as distinções necessárias entre centralização e descentralização. Descrevem-se também os aspectos históricos e gerais da descentralização em Santa Catarina, conceitua-se o federalismo, procurando relacioná-lo com o processo de descentralização em Santa Catarina.

Ainda neste item procura-se dissertar sobre as perspectivas e desafios da legislação atual para a gestão. Nessa parte, tem-se como base a LDB 9394/96, os eixos norteadores do Plano Nacional de Educação atual, o Plano Estadual de Educação, no que se refere a gestão da educação e a nova legislação catarinense, na parte que define as diretrizes e formas de gestão escolar em Santa Catarina.

No terceiro capítulo pretende-se discutir sobre a implantação do processo de descentralização político-administrativa em Santa Catarina quanto a antecedentes, formato da descentralização na educação do Estado e o papel da Gerência de Educação de Itapiranga e das Gerências de Educação.

As conclusões finais estão descritas na quarta parte da Dissertação. Nessa seção o autor, a partir da pesquisa realizada, apresenta argumentos e questionamentos que encaminham para algumas conclusões. Entende-se, no entanto, que outros pontos de vista podem ser acrescidos.

A quinta e a sexta parte do trabalho são compostas pelas referências que serviram de base e fundamentação teórica de todo o trabalho de pesquisa e pelos Apêndices, nos quais são anexadas algumas leis que deram sustentabilidade teórica ao processo de descentralização em Santa Catarina.

## 2 FUNDAMENTOS TEÓRICOS DO PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO

### 2.1 Descentralização: conceitos e características

Nesse capítulo pretende-se dialogar com autores que se ocuparam de conceitualizar o processo de descentralização, centralização e descentralização/desconcentração. Entende-se que compreender esses conceitos é pré-requisito essencial para o entendimento do processo político-administrativo denominado de descentralização, que ocorre em Santa Catarina desde 2003.

No dicionário, as expressões *descentralizar* e *descentralização* significam separar do centro, conceder autonomia a órgãos administrativos regionais, distribuição de funções e poderes de um governo ou autoridade por seus órgãos administrativos regionais ou locais dando a estes, marcante autonomia (FERREIRA, 2010).

Nota-se que os espaços para regimes e posturas centralizadoras estão diminuindo. A sociedade gradativamente espera que o Estado lhe possibilite uma participação mais efetiva nas decisões acerca de seus interesses. Busca-se a descentralização nos processos decisórios.

Nesse sentido podem-se observar as Secretarias de Desenvolvimento Regional como um organograma administrativo em que o Secretário de Desenvolvimento Regional ocupa o mais alto escalão da administração, seguido de um Diretor Geral, supervisores de departamentos e funcionários públicos em geral, cujo objetivo é promover uma proximidade entre o poder central, situado na capital do Estado, e a sociedade da região de sua abrangência, numa perspectiva mais democrática. Diante disso, percebe-se uma possível preocupação do governo estadual em possibilitar uma participação mais efetiva e pontual da população na gestão e nas decisões do Estado dando a entender que o cunho democrático poderá nortear as ações do Estado.

Gerir democraticamente é imperativo e necessário no contexto atual do processo de descentralização administrativa em vigor no Estado de Santa Catarina, sem isso esse processo poderá tornar-se ineficaz e ineficiente do ponto de vista, das relações democráticas.

No setor da educação, na parte que se refere à gestão escolar, pode-se notar que a descentralização está permeando as ações e suscitando reflexões, entre elas, discute-se a autonomia escolar.

No processo de gestão preconizado pela descentralização entende-se ser necessário ao gestor escolar ter autonomia em relação às discussões pedagógicas, administrativas e financeiras que envolvem a comunidade escolar. Entende-se também que a autonomia deverá ser proporcionada pelas estruturas administrativas do Estado para que escola e comunidade escolar possam decidir conjuntamente os rumos que desejam seguir.

Segundo Streck; Redin; Zitkosky (2010, p.53) a “a autonomia é um processo de decisão e de humanização que vamos construindo historicamente, a partir de várias, inúmeras decisões que vamos tomando ao longo de nossa existência.” Afirmam também “que autonomia é libertar o ser humano das cadeias do determinismo neoliberal, reconhecendo que a história é um tempo de possibilidades”.

Paulo Freire (1996, p.107) diz que:

A autonomia vai se constituindo na experiência de várias, inúmeras decisões que vão sendo tomadas. [...] É nesse sentido que uma pedagogia da autonomia tem de estar centrada em experiências estimuladoras da decisão e da responsabilidade, vale dizer, em experiências respeitadas da liberdade.

De acordo com Gadotti (1998, p.7) “no Brasil, o tema da autonomia da escola encontra suporte na própria Constituição promulgada em 1988 que institui a democracia participativa e a possibilidade de o povo exercer o poder diretamente”. Nota-se que o tema não é novo, diz o autor que a palavra autonomia vem do grego e significa capacidade de autodeterminar-se, de autorrealizar-se, de auto (si mesmo) e normas (lei), autoconstrução, autogoverno. Em seu entendimento “a escola autônoma seria aquela que se autogoverna” (Id, 1998, p.7).

Adaptar a administração pública às novas realidades, às novas exigências educacionais, às novas demandas aos novos alunos é o grande desafio das políticas públicas implantadas ou a implantar, requerendo sensibilidade, coragem e perspicácia dos agentes envolvidos.

Espera-se que os gestores e as escolas possam exercer a autonomia de fato, organizando-se pedagogicamente, administrativamente, economicamente e recebendo o suporte necessário da Secretaria de Desenvolvimento Regional de

Itapiranga através da Gerência de Educação, protagonizando uma educação com mais qualidade e uma sociedade mais livre, responsável e democrática.

Muito se tem escrito sobre formas de administração pública no Brasil. Sabe-se que a administração pública brasileira pode ser dividida em centralizada e descentralizada. A centralizada ocorre quando o Estado executa as atividades através de seus agentes ou órgãos, que integram a administração direta, ou seja, consubstancia-se na execução de atribuições pela pessoa política que representa a administração pública competente – União, Estados, Municípios ou Distrito Federal (FEITOSA *apud* PASSOS, 2005, p 25).

A descentralização pode ocorrer sob dois enfoques: a política e a administrativa. Para Odete Medauar (*apud* PASSOS, 2005, p 25),

A descentralização política ocorre quando o ente descentralizado exerce atribuições próprias que não decorrem do ente central, é a situação dos estados membros da federação e no Brasil também nos municípios. Cada um desses entes locais detém competência legislativa que não decorre da união nem a ela se subordina, mas encontra seu fundamento na própria Constituição Federal. As atividades jurídicas que exercem não constituem delegação ou concessão do governo central, pois dela são titulares de maneira originária. [...] A descentralização administrativa ocorre quando as atribuições realizadas pelos entes descentralizados somente possuem valor jurídico de forma dependente do ente central, sendo que suas atribuições não decorrem diretamente da Constituição, mas diretamente do poder central.

Entende-se que a descentralização se refere à capacidade que os entes descentralizados possuem de administrar, gerir e comandar suas próprias atribuições e negócios, porém, sob tutela das leis postas pelo ente central. Nessa perspectiva atribui-se ao ente descentralizado autonomia e competência para legislar, decidir, definir e gerenciar suas políticas e demandas sociais e econômicas sem interferência estatal.

Lobo (1990, p. 8) diz que a descentralização deve perseguir os seguintes objetivos, na sua visão, amplos e ambiciosos: a democratização do Estado e a busca da justiça social. Segue afirmando que,

Através da descentralização pode-se aproximar a sociedade civil do Estado, buscando diminuir a distância que historicamente os separa. Ao mesmo tempo, atribuindo a prestação de serviços aos entes governamentais mais próximos à população ou estimulando a articulação com a mesma, estar-se-á possibilitando que essa prestação de serviço se torne cada vez mais equânime e universal (LOBO, 1990, p.8).



Se a descentralização de fato, aproximar a população e o Estado das decisões pertinentes a seus interesses, pode corrigir um processo que historicamente os afastava. Convergindo interesses, aglutinam-se compromissos e responsabilidades, tornando as políticas públicas mais justas e efetivas.

Para a descentralização atingir os objetivos propostos Lobo (1990) recomenda seguir alguns princípios que julga serem essenciais e merecedores de atenção: a flexibilidade, o gradualismo, a transparência no processo decisório e a criação de mecanismos de controle social. Entende-se por flexibilidade uma negação concreta dos procedimentos usuais nos programas federais, que consideram estados e municípios como um todo homogêneo, aplicando padrões simétricos indistintamente. Conforme Lobo (1990, p. 8):

A flexibilidade da ação descentralizada implica em levar em consideração as diferenças econômico/financeiras, políticas, técnico/administrativas e sociais, que fazem com que os governos estaduais e municipais tenham distintas capacidades de resposta às demandas que se lhes apresentam.

Nota-se que para este autor (Lobo, 1990), se a descentralização seguir o princípio da flexibilidade poderá corrigir distorções econômicas e sociais direcionando e implementando ações focadas nas demandas apresentadas pela população e respeitando as características históricas, culturais e físicas locais, dessa forma garantindo que os interesses da população sejam atendidos.

Por gradualismo Lobo (1990, p.9) entende a “impossibilidade de se descentralizar de forma abrupta e repentina”. Acrescenta que “dada as desigualdades inter e intra-regionais, a descentralização só será eficaz se for adequada a um determinado tempo/espço”. Pondera dizendo que “é importante que as transformações na direção dos arranjos político-institucionais se deem progressivamente, a partir de capacidades reconhecidas e aceitas. Não se acredita em descentralização que venha por decreto”.

Se a centralização se fez presente na administração pública brasileira, como resultado de um processo histórico da formação do Estado, o movimento contrário só poderá ocorrer a partir também de um processo histórico de alterações profundas nesse mesmo Estado. Nega-se, portanto, a ideia de descentralização como projeto de governo, com delimitação precisa de espaço e tempo. Em alguns setores e regiões o processo poderá se dar de forma mais rápida e abrangente, em outros de forma mais lenta e limitada, em alguns não se dará de forma alguma, mantendo-se a centralização como forma mais eficaz. Mais que um projeto de governo, a descentralização deveria ser vista como uma política de Estado (LOBO, 1990, p.9).

Com o princípio do gradualismo, Lobo (2009) afirma ser necessário à descentralização ser implantada de forma processual, respeitando as condições físicas e históricas locais, as condições culturais da população. Nesse sentido nota-se sua preocupação em evitar um processo antidemocrático, precipitado, sem a participação dos agentes envolvidos. Entende-se por esse princípio que a gradualidade tornará o processo mais sólido, aceitável e por consequência mais efetivo, a ponto da descentralização torna-se uma política de Estado e não um programa de governo.

Quanto ao terceiro princípio, àquele que se refere à transparência no processo decisório, Lobo (1990, p.9) afirma que “não se restringe a descentralização, trata-se de questões que devem ser atacadas pelo conjunto do Estado”. Para o autor:

Sem a participação direta dos envolvidos – governos estaduais e municipais – nas etapas decisórias, dificilmente ter-se-á o compromisso e a cumplicidade necessários para levar adiante mudanças que alterarão profundamente as regras do jogo, até então estabelecidas. Do contrário, ter-se-á a reprodução de situações já conhecidas onde boas ideias e ações federais se tornam inócuas por não contarem com a adesão consciente e compromissada dos agentes a elas destinadas (LOBO, 1990, p.9).

Vê-se que para o autor em questão, o princípio da transparência na implantação da descentralização significa envolver democraticamente a população nas questões decisórias relativas às políticas com implicações locais. Significa abrir o jogo e jogar junto e limpo respeitando e podendo modificar as regras definidoras. Não sendo assim corre-se o risco das políticas não surtirem o efeito e os resultados esperados podendo, inclusive, tornarem-se ineficazes e ineficientes.

Finalmente, em relação ao último princípio, aquele que se refere à criação de mecanismos de controle social, Lobo (1990, p.9) diz que segue a premissa dos anteriores, isto é, “a transferência de poder para agentes governamentais mais próximos da população só se justifica quando a mesma for acionada para participar do processo”.

Não há porque descentralizar se quiser se manter intacto o poder absoluto do Estado, mesmo em sua manifestação regional ou local. Para que a descentralização possa romper com o padrão autoritário do Estado, é preciso que o mesmo abra suas portas à participação da população organizada, criando mecanismos político-institucionais de articulação, canais orgânicos de comunicação constante aceitando as pressões e o controle daí advindo (LOBO, 1990, p. 9).

O envolvimento da população é indispensável para Lobo (1990), porque todo e qualquer processo que seja democrático e que tenha a premissa de romper com padrões autoritários de governo deverá preconizar a participação popular, acolhendo sugestões, articulando a participação, promovendo o diálogo e criando canais de comunicação entre os entes envolvidos, acatando contestações e manifestações contrárias que poderão surgir.

Segundo Borja (1987), a descentralização de um determinado território possibilita aos cidadãos a participação do processo de elaboração, decisão e execução de programas podendo até reduzir sua autonomia real. Considerada como parte do encaminhamento da solução dos problemas sociais supõe que a transferência de poder venha no âmbito de uma transformação político-administrativa, que facilite o acesso da população aos centros de poder visando atender a demanda social.

Martins (1994) ensina a descentralização como um processo de transferência de poder de decisão, determina sua redistribuição como resposta a centralização; envolve mudanças e uma nova proposta de articulação entre estado e sociedade, entre o poder público e realidade social. A descentralização pode se dar também para um ente público privado. O Estado transfere a prestação de serviços de sua competência para outro organismo público não estatal, devolvendo para a sociedade aquilo que lhe é próprio. Quem recebe as competências, ficará sujeito às normas, à avaliação e aos controles de qualidade estabelecidos pelo poder cedente. Para governar para o conjunto da sociedade é necessário identificar as formas de organização, os interesses sociais, os políticos que articulam e os diversos modos pelos quais se expressam. Esse processo só será viável na medida em que os beneficiários das políticas sociais transformam-se em sujeitos dessas políticas. A mudança só ocorrerá através da educação para a cidadania, quando os diversos atores sociais tomarem consciência dos seus direitos de cidadãos. Cidadania como processo de aprendizado se atualiza na medida em que as pessoas experimentam as relações sociais, percebem que sua experiência tem importância e são respeitados.

Segundo Dowbor (1998. p.385) “a descentralização representa um gigantesco potencial subutilizado de racionalização política e de humanização da sociedade”. Afirma que o cidadão das democracias mais avançadas participa de numerosas organizações comunitárias como na gestão da escola do bairro, de grupos culturais

e outras. Explica que a condição essencial de cidadania se dá pela participação na construção de seu espaço de vida.

Conforme Junqueira (1998), descentralizar constitui uma concepção que deve informar uma nova maneira de planejar, executar e controlar a prestação de serviços. Significa alterar a forma de articulação dos diversos segmentos da organização governamental e dos seus interesses, mudanças nas práticas e na cultura organizacional. É um processo que tem riscos em função das resistências previsíveis de grupos de interesses contrariados. A ousadia de mudar vai precisar das alianças de todos os que desejam incrementar a qualidade de vida do cidadão, dentro e fora da administração municipal ou regional.

Para Martins e Santos (2001) a descentralização, acompanhada de um conjunto de recursos visa o fortalecimento do poder local.

Descentralização: consiste na transferência de poder de um nível de governo para outro. Este último se responsabilizará pela adoção e gestão integral de determinadas políticas públicas a ele subordinadas, as quais devem ser acompanhadas de todos os recursos, com o intuito de viabilizar a execução política, administrativa e institucional, combinando a participação da sociedade civil organizada em todas as etapas do processo decisório (MARTINS; SANTOS, 2001, p.240).

Estes dois autores reforçam o que afirma Lobo (1990) sobre a descentralização em relação à participação da sociedade nos processos decisórios. Professam que a transferência de poder, de um nível para outro, deverá vir acompanhada de mecanismos legais que permitam a participação das sociedades no processo decisório. Compartilhar ações e decisões é o que caracteriza a descentralização.

De acordo com Costa (1997), de maneira bastante próxima ao afirmado por Martins e Santos (2001) e também defendido por Lobo (1990), a descentralização é entendida como redistribuição de poder de decisão acompanhada de seus recursos.

Descentralização: redistribuição entre instâncias governamentais, entre poderes estatais e entre o Estado e a Sociedade – de competências, recursos e encargos originários dos organismos centrais, o que implica redistribuição de poder e redivisão do trabalho entre diferentes instâncias autônomas do sistema (COSTA, 1997, p.21).

Na mesma linha de pensamento de Costa (1997) e Lobo (1990), Marta. T.S. Arretche (1996. p.6) diz que “descentralizar é deslocar esses recursos do “centro” e colocá-las em outras entidades específicas (os entes descentralizados)”.

Percebe-se que recursos econômicos, técnico-administrativos e políticos decisórios, que envolvam o Estado e a sociedade, são instrumentos indispensáveis numa política de descentralização e estes implicam numa justa redistribuição de poderes, de competências e responsabilidades.

Conforme Tobar (1991, p.2) “nem sempre a descentralização foi carregada de conotações positivas”, o autor afirma que “a grosso modo, os governos oscilaram entre os que privilegiaram a eficiência e os que privilegiaram a eficácia na alocação dos recursos”. Coraggio (*apud* TOBAR, 1991) chama de “bandos de efficientistas e descentralistas”.

Nas palavras de Tobar (1991, p.15) “para os primeiros, a estrutura espacial deve ser aquela que permita o maior crescimento do país. Em síntese, os efficientistas recorrem à centralização por achar na mesma, uma funcionalidade econômica que, na hora da alocação dos recursos, deveria ser privilegiada”.

Já os descentralistas, para Tobar (1991, p.16), “valoram outras funções na distribuição espacial e governamental do poder, tais como a de favorecer a administração e facilitar o processo político. O principal critério que guiará a alocação de recursos passa a ser a equidade”. Acredita que a descentralização tem como funções diminuir os efeitos negativos da burocracia, respeitar as prioridades e necessidades locais, favorecer uma maior representatividade na formulação de decisões e uma equidade na alocação de recursos, bem como aumentar a legitimidade e estabilidade institucional.

Para Tobar (1991) mais importante que as funções acima citadas é a reconsideração da funcionalidade econômica da descentralização, por reduzir a escala superconcentradora das decisões na capital nacional e poder aumentar o número de bens e serviços públicos, bem como a eficiência de sua prestação a custos menores.

As virtudes quanto aos potenciais que a descentralização poderá evocar são muitas. Para Arretche (1996) a descentralização poderá funcionar como indutora de maior democratização e eficiência das políticas públicas, implicar um esvaziamento das funções do governo central e finalmente poderá permitir um controle maior sobre as ações dos governos dada as proximidades entre o governo e a população, inibindo, até certo ponto, práticas clientelistas de cooptação dos eleitores, porém sem garantias de que esses potenciais se efetivem.

Percebe-se que há grupos de políticos que não veem a descentralização com bons olhos. De acordo com Spink (1993) não há muitos exemplos de descentralização basicamente por duas razões: pelo intervencionismo econômico externo, que procura estimular a centralização das decisões principalmente no que se refere a investimentos: porque existem instabilidades em países nos quais o processo descolonizador foi mais recente, ainda com modelos políticos tradicionais, fazendo que a autonomia local não se fortaleça. Spink (1993) entende que:

[...] descentralizar é bom, envolve a transferência de autoridade da capital para as demais áreas e níveis, porém depende da competência, seguem as entrelinhas, estar na capital junto com a autoridade política; o restante se caracteriza como uma situação de 'falta', porém com potencialidade de vir a ser desenvolvida. Descentralização é um movimento direcionado, da capital para a província, do nacional para o local, da cidade 'urbana' para área rural influenciada pela diferença de linguagem, cultura e tradição. Cria-se um paralelo perigoso que, ao reproduzir a dinâmica centro-periférica coloca o técnico urbano num processo de sublimação repressiva que, levado as suas últimas consequências, põe em dúvida, para alguns a própria possibilidade de desenvolvimento (SPINK, 1993, p. 67).

Para o autor, a burguesia emergente, por exemplo, é uma classe dependente de poder para crescer e quando se propõe a participação de classes menos favorecidas, a nível local e regional, nota-se que possuem pouco poder decisório. O que se vê é um predomínio das decisões tomadas por poucos.

Analisando os conceitos de descentralização nota-se uma convergência entre os autores para um processo que privilegia uma realocação de poderes que saem de um centro, que fica na capital nacional, e migram para centros menores, municípios, regiões, entidades, associações. Outro ponto convergente é em relação à participação das populações nos processos decisórios. Para eles esse fenômeno democratiza, agiliza, racionaliza e possibilita o controle social, atende as demandas locais, mexendo com os interesses de grupos e pode ampliar a eficiência nos serviços prestados pelo Estado. Muitos estudos confirmam que o processo terá solidez se for gradual, não por decreto, com a participação das populações no processo de construção das políticas vindo acompanhado de mecanismos que possibilitarão um equilíbrio entre os interesses da população, do Estado e legais. Por outro lado, a descentralização implica num amadurecimento e desenvolvimento democrático que somente com intensa inserção do povo nas decisões poderá ocorrer. Temos também, como disse acima Spink (1993), classes que não demonstram interesse em implantar esse processo.

O que de fato permanece são as tentativas democráticas que vem aumentando em larga escala e que deverão permear as decisões públicas, apesar das diferenças e dos limites históricos construídos ao longo do tempo pelos diferentes governos instalados. A descentralização não será a solução na tentativa de equalizar-se o centralismo do poder econômico, o centralismo social, cultural e assim por diante. Poderá sim auxiliar na construção de modelos políticos e administrativos mais democráticos e mais justos atendendo as demandas sociais e corrigindo distorções históricas em que os destinos de uma nação eram definidos por poucos.

## **2.2 Centralização: Conceitualizando**

O Estado tanto pode assumir por sua própria conta as atividades administrativas, que conforme a Constituição tem sob seu encargo, de forma centralizada, a responsabilidade de prestá-las a outros sujeitos de maneira descentralizada. Nessa seção desenvolvem-se conceitos referentes à forma centralizada de gestão.

A denominada centralização administrativa ocorre quando o Estado executa suas atividades através de órgãos e agentes que integram a Administração Direta. Dessa forma, os serviços são prestados pelos órgãos do Estado, despersonalizados, integrantes de uma mesma pessoa política (União, DF, Estados ou Municípios), sem outra pessoa jurídica interposta (TECNOLOGIS, 2015).

Arretche (1996. p.6), ao abordar a centralização, diz que “significa a concentração de recursos e/ou competências e/ou poder decisório nas mãos de entidades específicas no “centro” (governo central, agência central, etc.)”.

Ao adotar a forma centralizada de governar, o Estado atribui aos seus entes e agentes poderes legais na tomada de decisões, nos planejamentos sobre as políticas públicas que implantar. Essa forma autoritária de governar só reforça as manifestações de atores e as tendências democráticas de administração, entre elas a descentralização administrativa, que mesmo em fase embrionária, na prática vem suscitando estudos e tentativas de aplicabilidade.

## **2.3 Descentralização/Desconcentração: distinções necessárias**

Diferenciar descentralização e desconcentração torna-se necessário, porque apesar de, em alguns aspectos serem semelhantes, na prática dos governos e agentes públicos percebe-se que denotam diferenças marcantes e confusões conceituais.

Para Tobar (1991) a descentralização implica numa redistribuição de poder e transferência na alocação das decisões e, portanto, mexe nos interesses dos grupos de poder, enquanto que a desconcentração implica na delegação de competências sem deslocamento do poder decisório. A desconcentração significa “um conjunto de procedimentos funcionais para a racionalização, modernização e reprodução ampliada do sistema a modificar” (TOBAR, 1991, p.5).

Neto (2005) destaca que a descentralização é um sistema técnico-administrativo pelo qual as funções administrativas acontecem por organismos que possuem algum grau de independência, sem estar preso ou subordinado ao organismo central e na desconcentração ocorre a distribuição e sistematização das tarefas entre os entes, porém mantêm-se vínculos de subordinação e hierárquicos.

Em direção semelhante à Tobar (1991) e Neto (2005), Bastos (1994) aponta dizendo que a desconcentração representa uma passagem de competências entre os órgãos situados na pirâmide administrativa, uma transferência do núcleo central para núcleos inferiores na escala hierárquica sempre respeitando os limites legais e regulamentares.

Nota-se que a desconcentração só pode ocorrer dentro de uma mesma área jurídica, por exemplo, dentro da esfera pública. Ocorre a desconcentração quando uma pessoa da administração direta ou indireta distribui competências dentro de sua estrutura para que o serviço público se torne mais eficiente. Não poderá ocorrer da esfera pública para a esfera privada.

## **2.4 Aspectos históricos do processo de descentralização em SC**

### **2.4.1 Aspectos Gerais**

Nesse item procurar-se-á apontar alguns elementos do processo histórico da descentralização brasileira através da proposta federalista de Estado, para situar o



leitor no contexto, bem como descrever o processo catarinense que culminou com a reforma político-administrativa denominada de descentralização a partir de 2003.

#### 2. 4.2 O Federalismo Brasileiro

Compreender a relação do federalismo com a descentralização catarinense implantada em 2003 não é o objeto de estudo do presente trabalho. Entretanto, é necessária sua compreensão, uma vez que a partir do federalismo como forma de Estado, implantado com a primeira Constituição republicana de 1891, na qual dá início a um processo de “repartição de competências”, conforme Bercovici (2008, p.7), entre o ente federal e os entes estaduais poderá dar indícios e ter sido o pontapé inicial de um processo de descentralização político-administrativa que em maior ou menor grau foi ocorrendo na construção da república brasileira e nas relações entre o poder central e os entes federados.

Afirmar que o federalismo, com suas características, foi a referência para o governo catarinense em 2003 implantar a descentralização seria leviandade do pesquisador, porém reconhecer que contribuiu, já que, como acima citado, promoveu a “repartição de competências” torna-se pertinente ao estudo proposto. Diante disso, discorre-se sobre o que se segue.

Com a Proclamação da República Brasileira em 1889 e em seguida com a primeira Constituição da República, a de 1891, as antigas províncias que eram subordinadas totalmente ao governo imperial e, portanto, sem qualquer autonomia política, transformaram-se abruptamente em entes da República Federativa Brasileira. A partir de então foram implementadas as reformas necessárias com as características de um sistema federal no Brasil, para o qual o modelo Norte-Americano de república serviu de referência. De acordo com Casseb (1999), nesse aspecto o sistema federal, ora implantado, recebeu fortes críticas porque foi delimitado e imposto sem levar em consideração as características e a realidade nacional.

Bercovici (2008) entende que a repartição de competências, pressuposto da autonomia dos entes federados, na qual se delimitam as esferas de atuação dos Estados-Membros e da União, é o ponto central do federalismo. Dessa forma, os entes federados recebem da Constituição suas competências conjugados com seus encargos. Conforme Bercovici (2008, p.7)

Não se trata de mera descentralização administrativa, mas da existência conjunta de múltiplos centros de decisão política, cada qual com a exclusividade em relação a determinados assuntos. A União trata dos interesses gerais, os Estados e outros entes federados (quando existem) dos seus próprios interesses regionais ou locais ou daqueles que são melhor tratados se delegados ao poder local.

Ataliba (1980) professa que o modelo federalista foi a materialização permitida pela Constituição, a qual promoveu a união de vários entes políticos, com uma gama enorme de características diversas, sem soberania, estruturados em unidades autônomas (político-administrativas e financeiras) que se encontram amparados por um poder central, a União, esta dotada de soberania e considerada um ente público internacional.

A Constituição de 1891, conforme Horta (1995), foi destacável porque consagrou características do federalismo brasileiro que permanecem atualmente, como por exemplo: a tripartição dos poderes, a introdução do Presidencialismo como forma de governo, a separação do Estado e da Igreja e muitas outras que garantem o pacto federativo atual.

Desde a Proclamação da República em 1889 e da Constituição de 1890, o Brasil adotou como sua forma de Estado a Federação:

A espécie de união federativa (Bundesstaat) de que ora nos ocupamos, sendo ao mesmo tempo uma Federação (Bund) e um Estado (Staat), deve conter, por isto mesmo, qualidades essenciais, que só se encontrem na sua personalidade. É uma comunidade (Gemeinwesen) de indivíduos, dotada em princípio de competência universal para todos os fins da vida humana, como qualquer Estado simples ou ordinário, - e bem assim, uma reunião de coletividades públicas, não soberanas, mas de gênero diferente daquelas de que se constitui o Estado unitário; resultando deste duplo caráter, duas ordens de relações, nas quais se manifestam, desde logo, o próprio conjunto da própria organização e a sua condição jurídica. De um lado, ela possui, como verdadeiro Estado que é, a qualidade essencial da soberania; de outro, como Federação, reconhece a subsistência de seus membros-componentes – os Estados-particulares – e, em consequência, a coparticipação deste em escala maior ou menor, ao exercício de atribuições soberanas, o que, sem dúvida alguma, lhe dá um caráter diferente do verdadeiro Estado Unitário (CAVALCANTI, 1983, p.69).

O que se viu, a partir da primeira Constituição Republicana é que o federalismo como forma de Estado, implantado num primeiro momento gerou, de acordo com Lima (2008, p.7), “em decorrência desse excesso de poderes atribuídos aos Estados-membros, verdadeiras deformações estruturais”, a ponto de alguns estados promulgarem suas próprias Constituições com poderes divergentes da Constituição Federal se autodeclarando soberanos. Posteriormente, o federalismo

foi sofrendo adaptações e mudanças conforme as formas de governo que foram se instalando.

Lima (2008) aponta que a Constituição de 1934, apesar de ser centralizadora, invocando para o poder central um maior número de poderes, foi ambígua porque para compensar essa centralização, em algumas matérias atribuía ao Estado a competência decisória. A Constituição de 1937, para Lima (2008, p.8) “Constituição de um homem só”, nesse caso Getúlio Vargas, decretou o fim das constituições estaduais e do regionalismo, decretando a centralização do poder no governo central. A Constituição de 1946 altera novamente a relação entre poder central e os entes federados. Com características desenvolvimentistas, retoma a autonomia aos estados e concede aos municípios a faculdade de se autogovernarem.

Em 1967, nova Constituição é promulgada e dessa vez a centralização é marca mais forte. Nela ocorreu o “apogeu do antifederalismo, caracterizada pela negação da descentralização do poder em detrimento da União” (LIMA, 2008, p.8). Finalmente na Constituição de 1988, denominada de “Constituição cidadã”, buscou-se reestruturar o federalismo, equilibrando poderes entre os entes federados, enfatizando o princípio da subsidiariedade e ampliando a repartição de competências em matéria tributária. Para Lima (2008) as tentativas de equilíbrio federativo na Constituição de 1988 não alcançaram os resultados esperados. “De fato, a União foi agraciada com a maior parte das competências, delegando poucas matérias aos demais entes, seja de ordem tributária, administrativa ou política” (LIMA, 2008, p.8). Para Bercovici (2008, p.8) a “análise à luz da Constituição de 1988, portanto, revela que o grande objetivo do federalismo é a busca da cooperação entre União e entes federados, equilibrando a descentralização federal com os imperativos da integração econômica nacional”.

Seguindo uma definição de Ferdind Kinsky (*apud* CHAVES, 2009), o federalismo como sistema de poder apresenta cinco elementos abrangentes que o caracterizam: a) autonomia política ou autogoverno; b) cooperação na solução de impasses; c) mecanismos de freios e contrapesos para controlar o poder dos entes federados; d) subsidiariedade dos entes federados nos processos de tomada de decisão que envolvem questões gerais; e) participação dos entes federados e da população na solução de conflitos em vez de solução imposta à força.

Com a Constituição de 1988, o federalismo solidificou-se através do Artigo 18 que estabelece que a organização política administrativa da República Federativa do

Brasil, compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios, todos autônomos.

Para Dallabrida; Buttembender; Birkner (2011, p. 10) a Constituição de 1988 apresenta indicativos de descentralização através de diferentes práticas na relação entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, repassando ou dividindo responsabilidades na gestão das políticas públicas em várias áreas, inclusive na educacional.

Acompanhando a tendência democratizante presente na Constituição Federal, a partir de 1989, as Constituições Estaduais previram formas de descentralização política-administrativas autorizadas pela Constituição Federal, que em seu Artigo 43 permite aos estados a adoção de políticas voltadas ao desenvolvimento regional e local (DALLABRIDA; BUTTEMBENDER; BIRKNER, 2011, p. 10).

Cumprir ressaltar que não cabe aqui discutir se os princípios e objetivos do federalismo foram alcançados e sim entender os vínculos que esse processo tem com a descentralização no Estado de Santa Catarina implantada em 2003 e em que elementos se assemelham.

O que se viu é que o federalismo ora permitiu uma descentralização maior do poder dando aos entes federados competências decisórias, ora concentrou deixando nas mãos do governo central a capacidade de decidir sobre os rumos dos estados e da nação.

O fato é que em 2003, Luiz Henrique da Silveira assume o cargo de Governador de Santa Catarina e uma de suas primeiras ações foi implantar a descentralização política administrativa para promover o novo desenvolvimento regional.

## **2.5. Perspectivas e Desafios da Legislação atual para a Gestão**

Nessa parte da pesquisa procurar-se-á apresentar e analisar o que define a LDB 9394/96 quanto à gestão, principalmente os artigos 14 e 15. Aborda-se também sobre o que está se instituindo no Estado de Santa Catarina através do Decreto SC Nº 1794/13 que tem como objetivo assegurar a gestão democrática e a autonomia escolar e definir procedimentos necessários para a investidura no cargo de gestor nas escolas públicas estaduais de Santa Catarina. Usa-se também nessa parte citações de alguns autores que abordam sobre gestão e discute-se a meta 18 do Plano Estadual de Educação com suas estratégias.

### 2.5.1 Gestão da Educação Segundo LDB Lei 9394/96 – Democratizante e Participativa

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação 9394/96 evidência, como se pode notar, a perspectiva da gestão democrática e da autonomia na gestão da educação, quando diz que os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática e quando diz que os sistemas deverão assegurar graus progressivos de autonomia pedagógica, administrativo e financeiro.

Essas evidências estão claras nos artigos 14 e 15 da lei, conforme se cita abaixo:

Art. 14 - Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

I. Participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;

II. Participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

Art. 15 - Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas de direito financeiro público (BRASIL, 1996, s.p.).

Cabe aqui, nesta regulamentação o princípio da autonomia delegada, pois esta lei decreta a gestão democrática com seus princípios vagos, no sentido de que não estabelece diretrizes bem definidas para delinear a gestão democrática, apenas aponta o lógico, a participação de todos os envolvidos. Nesse íterim, o caráter deliberativo da autonomia assume uma posição ainda articulada com o Estado.

É preciso que educadores e gestores se reeduquem na perspectiva de uma ética e de uma política no sentido de criar novas formas de participação na escola pública, tais como, ouvindo, registrando e divulgando o que alunos e comunidade pensam, falam, escrevem sobre o autoritarismo e liberdade da escola pública e as desigualdades da sociedade brasileira. É tecendo redes de falas e de registros, ações e intervenções que surgirão novos movimentos de participação ativa e cidadã.

O novo paradigma da administração escolar traz, junto com a autonomia, a ideia e a recomendação de gestão colegiada, com responsabilidades compartilhadas pelas comunidades interna e externa da escola. O novo modelo, não só abre espaço para iniciativa e participação, como cobra isso da equipe escolar, alunos e pais. Ele delega poderes (autonomia administrativa e orçamentária) para a Diretoria da Escola

resolver o desafio da qualidade da educação no âmbito de sua instituição. Em certa medida, esta nova situação sugere o papel do último perfil de líder mencionado: o que enfrenta problemas "intratáveis", cuja solução não é técnica, mas de engajamento e sintonia com o grupo que está envolvido e que tem muito a ganhar com a superação do desafio.

No caso da escola, a qualidade da educação é interesse tanto da equipe escolar, quanto dos alunos e de suas famílias (além do Estado, das autoridades educacionais e da nação como um todo). Sua melhoria depende da busca de sintonia da escola com ela mesma e com seu entorno. Uma escola de qualidade tem uma personalidade especial, que integra os perfis (aspirações e valores) de suas equipes internas, alunos, pais e comunidade externa. Em relação ao desenvolvimento profissional de professores e funcionários, os Estados devem planejar e investir em programas de capacitação de professores e dirigentes escolares, no caso o Estado de Santa Catarina, inclui um programa de capacitação em liderança de escolas estaduais que parece inovador e baseado na escola, ou seja, o enfoque da capacitação é na prática pedagógica.

Os programas e seu material de apoio são desenvolvidos por grupo de treinamento central. O objetivo dos participantes é reforçar o conteúdo de capacitação e desenvolver escolas para demonstração. O fator crítico para o alcance do objetivo do Estado é de descentralizar o processo divisório das escolas. Por que incentivar o desenvolvimento dos professores e funcionários? As duas razões principais para que se tenha uma forte ênfase no desenvolvimento dos funcionários e professores são: o crescimento profissional e o desenvolvimento pessoal.

Os funcionários devem se sentir motivados a aprender mais na área em que atuam isto gera benefícios para ambas às partes: escola e funcionário.

Os diretores poderão crescer mais em seus projetos e desenvolver cada vez melhor seu "perfil", sendo capazes de solucionar problemas com decisões certas. Porque sem este desenvolvimento os diretores tomavam decisões baseadas apenas em experiências e muitas vezes sem dinâmicas e sem percepção do coletivo.

É necessário que os sistemas de ensino definam com clareza como deverá ser instruída a gestão democrática nos espaços educacionais. Cabe destacar aqui um ponto que está sendo discutido no cenário educacional catarinense em 2015, a

eleição direta para diretores escolares. Ela já vem acontecendo em vários Estados, e neste ano acontecerá nas escolas Estaduais de Santa Catarina.

Na ética da gestão democrática insere-se também a eleição direta para diretores, instituída no Estado de Santa Catarina através do Decreto SC Nº 1794/13<sup>1</sup> que tem como objetivo assegurar a gestão democrática e a autonomia escolar.

A autonomia escolar, respeitada a legislação vigente, se manifesta por meio da participação da comunidade escolar na construção do Projeto Político-Pedagógico (PPP), como expressão de suas relações sociais internas e externas interdependentes e articuladas de forma pedagógica, administrativa e financeira (BRASIL, 2013, s.p.).

Percebe-se que a lei se manifesta claramente a favor da participação da comunidade escolar na organização da instituição escolar, na construção do PPP, e nas dimensões da gestão que necessitam ser articuladas. Diante desses objetivos que a lei expressa, a eleição direta faz com que a comunidade escolar acompanhe diretamente as ações da gestão.

Sobre a gestão escolar o decreto promulga que

A gestão escolar será exercida pela equipe gestora integrada pelo diretor de escola e assessoria, com observância às diretrizes e normas oriundas da Secretaria de Estado da Educação (SED), da legislação educacional vigente, do PPP e do Plano de Gestão Escolar (BRASIL, 2013, s.p.).

Desse modo, a gestão escolar deve funcionar de maneira que suas ações estejam em conformidade com o que foi estabelecido nas normas e diretrizes da SED, da legislação, do PPP e do Plano de Gestão Escolar. O Plano de Gestão Escolar - PGE é um documento que será elaborado pelos candidatos. Nele deverão constar os objetivos a serem alcançados durante os quatro anos de posse.

Em outro documento encerrado do Sistema Estadual de Ensino lê-se que de acordo com a Portaria N.01/SED<sup>2</sup>, o Plano de Gestão Escolar deve obedecer a alguns critérios, como estar de acordo com a legislação educacional vigente, bem como ao PPP da escola, e a Proposta Curricular do Estado de Santa Catarina. “O Diretor elaborará, o seu Plano de Gestão Escolar junto à comunidade escolar, em consonância com as prioridades da Política de Educação do Estado, baseado em

---

<sup>1</sup> Dispõe sobre a Gestão Escolar da Educação Básica e Profissional da rede estadual de ensino, em todos os níveis e modalidades (DECRETO Nº 1794/13).

<sup>2</sup> Regulamenta o processo de seleção dos Planos de Gestão das Unidades Escolares da Educação Básica e Profissional da rede estadual de educação, em todos os níveis e modalidades de ensino, e o exercício da função de diretor de escola (PORTARIA N.01/SED).

diagnóstico da realidade educativa e nos desafios da escola para cuja direção é candidato.”

Em consonância com esta proposta, o candidato necessita conhecer a realidade da escola, suas conquistas e seus desafios, para assim traçar metas, objetivos e ações a serem alcançados durante o mandato. É importante o candidato verificar o PPP da escola para assim fazer um diagnóstico, verificando o que a escola já conquistou e o que necessita ser alcançado. Também é fundamental que todas as propostas estejam compromissadas com o sucesso da aprendizagem dos educandos.

Em conformidade com o Decreto nº1794 e com a Portaria mencionada, os Planos de Gestão deverão seguir as dimensões e os elementos definidos pela SED.

A SED publicará edital com orientações específicas de como proceder no processo de escolha do Plano de Gestão Escolar, com 30 (trinta) dias de antecedência ao período em que inicia cada uma das seguintes etapas: I) inscrição do Plano de Gestão Escolar para análise e parecer da Banca Avaliadora; II) escolha pela comunidade escolar de um Plano de Gestão Escolar (BRASIL, 2014).

A banca avaliadora será composta por consultores definidos pela SED. Após passar pela banca avaliadora, o Plano de Gestão será escolhido pela comunidade escolar. A SED compreende: Comunidade Escolar, aquela que é composta por profissionais da educação em efetivo exercício na escola; os pais, ou responsáveis, de estudante regularmente matriculado na escola; e os estudantes regularmente matriculados na escola nos anos finais do Ensino Fundamental e em todas as séries do Ensino Médio e da Educação Profissional.

Parágrafo único. No processo de escolha, serão considerados os seguintes critérios de valoração por segmento representativo da comunidade escolar de que tratam os incisos II e III do art. 7º deste Decreto:  
I – peso 2 (dois), relativamente à escolha dos pais ou responsáveis;  
II – peso 1 (um), relativamente à escolha dos estudantes; e  
III – peso 1 (um), relativamente à escolha dos profissionais da educação (BRASIL, 2013, s.p).

O processo de votação será organizado por uma Comissão Escolar, composta por dois representantes de cada segmento da comunidade escolar e escolhidos em assembleia convocada pelo Conselho Deliberativo Escolar – CDE. No ato da posse, o candidato designado para a função de diretor de escola firmará Termo de Compromisso de Gestão com base no Plano de Gestão Escolar.



A eleição de diretores escolares é prevista envolvendo todos os segmentos da comunidade escolar como sujeitos votantes. A Portaria, o Decreto, bem como o Edital, evidenciam pontos que vão contra as práticas clientelistas, como por exemplo, os requisitos necessários para os candidatos, os passos para a elaboração do PGE, a banca avaliadora entre outros.

Acredita-se assim que esse processo de eleição contribuirá significativamente para a ampliação da democracia no espaço escolar, uma vez que o Estado abre espaço para a comunidade escolar participar ativamente da eleição. Além disso, a mesma poderá acompanhar o trabalho da equipe gestora, cobrando a execução do plano de gestão, exercendo, portanto, o controle Social.

### 2.5.2 A gestão segundo o PEE

O plano Estadual de Educação/SC merece ser destacado no aspecto que reporta à Gestão democrática. Assim, essa parte do texto discorre-se sobre elementos que balizam a gestão no planejamento educacional, segundo o Plano Estadual de Educação. Pretende-se compreender o que diz a meta 18 bem como as estratégias definidas pelo Estado para atingir tal meta. Foca-se nessa dimensão uma vez que é ela que trata mais especificamente sobre a gestão na educação básica e superior<sup>3</sup>.

A meta 18 define a seguinte diretriz: “Garantir em legislação específica, aprovada no âmbito do Estado e dos Municípios, condições para a efetivação da gestão democrática, na educação básica e superior pública que evidencie o compromisso com o acesso, a permanência e o êxito na aprendizagem do estudante do Sistema Estadual de Ensino, no prazo de 01 (um) ano após a aprovação deste Plano”.

Para efetivar tal meta o Estado de Santa Catarina traça estratégias que são discriminadas na sequência.

18.1 Estabelecer em legislação específica, diretrizes para a gestão democrática da educação no Estado de Santa Catarina. 18.2 Criar e/ou consolidar fóruns decisórios de políticas públicas educacionais, conselhos municipais de educação, conselhos escolares ou equivalentes, Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB e Conselho de Alimentação Escolar (CAE), conselho de controle social envolvendo gestores públicos, trabalhadores da educação e organizações da sociedade

---

<sup>3</sup> Ressalta-se que no Estado de SC há definição de competência também para o Ensino Superior.

civil, com representação paritária dos setores envolvidos com a educação e com as instituições educativas. 18.3 Priorizar o repasse de transferências voluntárias do Estado de Santa Catarina, na área da educação, para os municípios que tenham aprovado legislação específica que regulamente a Gestão Democrática na área de sua abrangência, respeitando a legislação nacional. 18.4 Ampliar os programas de apoio e formação aos conselheiros de conselhos que tratem do acompanhamento e controle social do FUNDEB, da alimentação escolar e outros, providenciando recursos financeiros, espaço físico adequado, equipamentos e meios de transporte para visitas à rede escolar, com vistas ao bom desempenho de suas funções. 18.5 Consolidar o Fórum Estadual de Educação e oferecer suporte técnico aos Municípios para constituir os respectivos Fóruns Municipais, com o objetivo de: a) coordenar a conferência estadual, regional, intermunicipal e municipal, bem como acompanhar e avaliar o processo de implementação de suas deliberações; b) efetuar o acompanhamento da execução do Plano Estadual e dos Planos Municipais de Educação; c) debater o financiamento da educação; d) avaliar o processo de implantação das diretrizes curriculares do Sistema Estadual de Educação; e) promover as articulações necessárias entre o Fórum Nacional de Educação, o Fórum Estadual de Educação e os Fóruns de Educação dos Municípios; f) acompanhar, junto à Assembleia Legislativa, a tramitação de projetos legislativos relativos à Política Estadual de Educação. 18.6 Estimular, em todos os municípios a aprovação de leis que tratem da criação de conselhos escolares nas redes de educação básica. 18.7 Estimular, em todas as redes de educação básica, a Constituição e o fortalecimento de grêmios estudantis e associações de pais e professores, assegurando-se lhes, inclusive, espaços adequados e condições de funcionamento nas escolas e fomentando a sua articulação orgânica com os conselhos escolares, por meio das respectivas representações. 18.8 Garantir a participação efetiva da comunidade escolar e local na formulação e acompanhamento dos projetos políticos-pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares, possibilitando as condições objetivas necessárias à operacionalização desta participação. 18.9 Garantir, em regime de colaboração, programa de formação continuada para gestores das escolas públicas. 18.10 Aprovar dispositivo legal que dispõe sobre a implantação, execução e avaliação da gestão escolar democrática nas diferentes redes da educação básica. 18.11 Fortalecer os mecanismos e os instrumentos que assegurem a transparência e o controle social na utilização dos recursos públicos aplicados em educação, por meio de audiências públicas e a criação de portais eletrônicos de transparência. 18.12 Estimular o fortalecimento de conselhos superiores nas instituições de ensino superior, dos quais participem representantes de todos os segmentos de sua comunidade. 18.13 Estimular, em todas as instituições de ensino superior, a Constituição e o fortalecimento de diretórios acadêmicos assegurando-lhes espaços adequados para o bom funcionamento. 18.14 Consolidar e fortalecer os conselhos estaduais e municipais de educação como órgãos autônomos (com dotação orçamentária e autonomia financeira e de gestão), plurais (constituído de forma paritária, com ampla representação social) e com funções deliberativas, normativas e fiscalizadoras. 18.15 Aprimorar os mecanismos de acompanhamento, fiscalização e avaliação dos gastos com educação, por meio dos conselhos escolares, viabilizando ou promovendo ampla divulgação do orçamento público, efetiva transparência nas rubricas orçamentárias e o estabelecimento de ações de controle e articulação entre os órgãos responsáveis, assegurando o gerenciamento e a fiscalização dos recursos públicos destinados às escolas. 18.16 Implantar avaliação institucional com a participação efetiva da comunidade escolar incorporando seus resultados no Projeto Político Pedagógico e no Plano de Gestão. 18.17 Definir critérios técnicos para o provimento dos cargos comissionados, objetivando chegar ao mínimo necessário e que estes sejam ocupados por

profissionais habilitados na área da educação. 18.18 Utilizar, amplamente, os veículos de comunicação de massa objetivando a participação da sociedade na definição das prioridades educacionais e na divulgação das experiências emancipadoras de participação, em âmbito estadual, regional e municipal (BRASIL, 2015, p.32-33).

Ao analisar a meta 18 e as estratégias para atingi-la percebe-se a preocupação do Estado em legalizar e implantar a gestão democrática no setor da educação. Nota-se pelas estratégias definidas que a intenção do dirigente é consolidar o processo democrático, uma vez que pretende envolver todos os segmentos escolares. As estratégias deixam clara a importância que o governo dará para elementos como a participação, o controle social, a avaliação institucional, a transparência, a emancipação, a formação de gestores entre outros. Legalmente percebe-se atenção do Estado pela democratização dos processos decisórios e participativos na gestão da educação.

Percebe-se afinidade entre o que define a meta 18 e suas estratégias com os objetivos gerais do processo de descentralização e com o modelo teórico por ela proposto. Tanto as descentralizações como a meta 18 e suas estratégias focam-se na democratização das decisões, no estreitamento de relações entre Estado e população, na participação e no controle social.

Ao mencionar os preceitos legais propostos pelo Plano Estadual de Educação na meta 18 com os preceitos da Lei 381, de 07 de maio de 2007, compreende-se a importância que tem uma gestão democrática e participativa nos processos decisórios. Percebe-se que o maior desafio das Gerências de Educação e da Secretaria de Estado da Educação é colocar em prática esses preceitos.

Assim, relacionar a política de descentralização com a gestão escolar remete a compreender esse modelo e as influências sobre a gestão escolar, diante dos problemas que ora observamos e vivenciamos,

[...] as pesquisas vem demonstrando que está ocorrendo uma sobrecarga administrativa na rotina escolar, sem uma correspondência nas condições materiais da escola, o que tem resultado em um envolvimento quase absoluto do diretor nessas tarefas, provocando uma intensificação brutal no seu trabalho, o que não só poderá trazer consequências danosas para a escola, mas principalmente para a saúde dos trabalhadores (OLIVEIRA, 2008, p.142).

A estrutura administrativa criada a partir de 2007, e, diante dos desafios que a gestão escolar apresenta diariamente para os gestores da rede pública escolar,

exige reflexão crítica para uma compreensão mais aprofundada do que realmente está ocorrendo no ambiente institucional escolar.

Vive-se numa sociedade dinâmica em que os órgãos públicos precisam responder com eficiência, eficácia e efetividade e para ter escolas bem geridas e os reflexos serem sentidos pelo governo e pela comunidade interessada torna-se relevante tal reflexão. O momento requer tais indagações, acerca do foco de preocupação dos gestores:

As escolas se debruçam sobre importantes questões pedagógicas, como repensar suas formas de avaliação, elaborar seu projeto político pedagógico entre outros, os diretores correm o risco de não responder às demandas mais imediatas por absoluta falta de tempo e preparo (OLIVEIRA, 2008, p.143-144).

A função do gestor escolar hoje impõe um conjunto de habilidades e certo grau de autonomia para que ele possa, de maneira articulada com o poder público e com a comunidade escolar interna e externa, gerir processos educativos e liderar sua equipe.

Reivindicar maior autonomia e participação nas decisões de assuntos educacionais deve ser bandeira de luta dos gestores e da comunidade escolar.

De acordo com Stival; Sudbrack (2008, p.12),

A reivindicação por maior autonomia para as escolas tem sido respondida pelo Estado com a possibilidade da descentralização administrativa e financeira. Com a descentralização, o Estado possibilita que cada escola tome as decisões que lhe cabe, responsabilizando-se por tais ações. A autonomia pedagógica, compreendida como a liberdade de cada escola construir o seu projeto pedagógico, tem caráter limitado já que, em muitos casos, tais projetos são elaborados de acordo com critérios específicos, definidos previamente pelos órgãos centrais e garantidos pelos processos de avaliação, exercitando, portanto, seu caráter regulador.

Distribuir funções, atividades, avaliar os processos, interagir e articular com os setores envolvidos nos projetos e programas que objetivam melhorar a qualidade do ensino atendendo as necessidades e aspirações da comunidade envolvida são prerrogativas de um gestor educacional democrático. De acordo com SILVA (2009),

O gestor educacional tem assim, uma árdua tarefa de buscar o equilíbrio entre os aspectos pedagógicos e administrativos, com percepção que o primeiro constitui-se como essencial e deve privilegiar a qualidade, por interferir diretamente no resultado da formação dos alunos e segundo deve dar condições necessárias para o desenvolvimento pedagógico (SILVA, 2009, p.68).

Nota-se que é também um desafio para os gestores conhecerem a legislação que ampara os processos de gestão. Pode-se ver que os modelos modernos de gestão propostos para a educação em Santa Catarina direcionam-se para uma gestão democrática e participativa, na qual a comunidade escolar e o Estado dividem as responsabilidades com a intenção de tornarem a gestão eficaz, efetiva e eficiente. Espera-se que os preceitos legais do processo de descentralização e os do Plano Estadual de Educação sirvam de amparo e orientação para as ações, programas e projetos que a Gerência de Educação de Itapiranga pretende desenvolver.

### **3. IMPLANTAÇÃO DO PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICO ADMINISTRATIVA EM SANTA CATARINA: A REALIDADE EM QUESTÃO**

#### **3.1 Antecedentes**

Nesta parte do texto, reflete-se mais especialmente acerca da realidade em debate, qual seja os antecedentes e as representações daqueles que acompanharam o processo.

Em 2003, o governador eleito Luiz Henrique da Silveira através da LEI COMPLEMENTAR 381/05/2007, implanta no Estado de Santa Catarina a descentralização político-administrativa com objetivo de promover um novo desenvolvimento por todas as regiões do Estado. Divide o Estado em 36 regiões político-administrativas e entre elas a 31ª Secretaria de Desenvolvimento Regional de Itapiranga, criando em cada uma os setores administrativos voltados à educação, saúde, agricultura, cultura, recursos humanos e outras, denominando-os de gerências. A de Itapiranga, objeto do estudo, é a 31ª.

Para Birkner; Tomio (2010, p.5).

Primeiramente, a descentralização demonstra o esforço governamental de agentes políticos e burocráticos em promover a reforma republicana do Estado, racionalizando processos de gestão da coisa pública, assim como tornando o processo decisório mais aberto à participação da sociedade, e por essa razão, mais transparente.

Nessa perspectiva é importante saber que a experiência implantada em Santa Catarina, em curso, é uma estratégia para a melhoria na gestão pública e que sendo relativamente nova em SC, não é tão recente e já vinha sendo recomendada pela ONU no início da década de 1960, também como solução para os graves problemas enfrentados pela educação (DALLABRIDA; BUTTEMBENDER; BIRKNER, 2011).

De acordo com Birkner (2005, p.185) as SDRs foram criadas “[...] não apenas na perspectiva da descentralização, mas também na criação de um estabelecimento de sinergias entre governos e sociedade organizada [...]”. A criação das SDR, portanto, seria importante “[...] para a geração de ambientes de participação [...]”.

A Seção III da LEI 381/05/2007 explica como será a gestão política e administrativa do Estado considerando a descentralização e a desconcentração. Seguem-se abaixo alguns artigos que confirmam tal afirmação. Diz a referida lei:

Art. 13. A execução das atividades da Administração Pública Estadual será descentralizada e desconcentrada e se dará por meio das Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional e dos órgãos e entidades públicas estaduais, com atuação regional, por elas coordenadas.

Parágrafo único. A descentralização e a desconcentração serão implementadas em quatro planos principais: das Secretarias de Estado Setoriais para as Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional; do nível de direção estratégica para o nível gerencial, e deste para o nível operacional; da Administração Direta para a Administração Indireta; da Administração do Estado para:

a) o Município ou entidade da sociedade civil organizada, por intermédio das Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional, mediante convênio, acordo ou instrumento congênere;

b) organizações sociais, entidades civis e entidades privadas sem fins lucrativos, mediante contratos de concessão, permissão, termos de parcerias, contratos de gestão e parcerias público-privadas.

Art. 14. As estruturas descentralizadas dos órgãos e entidades integrantes da Administração Direta e Indireta Estadual ficam sob a supervisão, coordenação, orientação e controle da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional de sua área de abrangência, de forma articulada com as respectivas Secretarias de Estado Setoriais, Autarquias, Fundações e Empresas do Estado.

Parágrafo único. Excetuam-se do disposto neste artigo as atividades de fiscalização fazendária, as relativas à segurança pública, as do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos Estadual, as atribuições próprias do Sistema de Serviços Jurídicos, as ações da Secretaria de Estado de Comunicação, os programas e ações previstos em leis orgânicas e normas federais de regulação como de competência especificado nível Setorial, as obrigações decorrentes de contratos com organismos internacionais onde seja exigida a execução exclusiva por órgão ou entidade central e aquelas que, estabelecidas em decreto do Chefe do Poder Executivo, devam ser executadas de forma global e centralizadas.

Na seção V da LEI 381/05/2007, a qual define sobre a delegação de competências diz que:

Art. 20. A delegação de competência será utilizada como instrumento de descentralização e desconcentração administrativas, com o objetivo de assegurar rapidez às decisões (BRASIL, 2007, s.p.).

É notável o cuidado do governo em esclarecer, através da LEI 381/05/07, os princípios, objetivos, competências políticas e administrativas que pretende para a gestão pública do Estado de Santa Catarina. No entanto espera-se que esses princípios sejam efetivamente incorporados pelos gestores da educação e que as Gerências de Educação e escolas possam por em prática o que a lei define. O que se vê é uma lei teoricamente bem elaborada que busca atender demandas e desejos da população e também os preceitos democráticos, porém, em desuso.

### 3.2 A descentralização em processo

É importante ressaltar que a descentralização em Santa Catarina, apesar de a maioria da literatura sobre o tema afirmar que foi implantada a partir de 2003, segundo Dallabrida (2011), inúmeras ações com características de descentralização foram implantadas em períodos anteriores. Não cabe aqui analisarmos esses períodos uma vez que o período que compreende essa pesquisa inicia-se em 2007, quando da implantação da Secretaria de Desenvolvimento Regional de Itapiranga – SC.

O ex-governador Luiz Henrique da Silveira (*in memoriam*) contou com auxílio dos servidores públicos estadual para constituir o processo que denominou de Descentralização Político-administrativa, aprovada pela Assembleia Legislativa de Santa Catarina. Seguem-se abaixo alguns depoimentos desses servidores os quais denomino na presente pesquisa, de mentores.

Para o Mentor 1<sup>4</sup>, há 8 anos Santa Catarina se depara com uma mudança dos resultados dessa experiência. O Governador do Estado na época, Luiz Henrique da Silveira tinha na prefeitura de Joinville bom exemplos, com as secretarias de desenvolvimento regional no município e propôs fazer o mesmo para o Estado de Santa Catarina. Luiz Henrique propõe a mudança e cria as Secretarias de Desenvolvimento Regional e monta esse modelo no Estado a partir de um legado político eleitoral. Diz o Mentor 1 que “ele leva a população e a população aprova e ele executa o mais ousado programa de descentralização no Estado mais descentralizado do Brasil”.

Com esse modelo, conforme o Mentor 1, o Estado quer salvaguardar um modelo de distribuição econômica e quer dar uma resposta ao sentido democrático, no sentido de devolução do poder, ou seja, “as pessoas querem de volta aquilo que delas emana, com o Estado mais próximo”. Continua dizendo que a proposta é levar o Estado mais próximo e não fazer com que haja um “beija mão em Florianópolis” pedindo por recursos, que é o que acontece em Brasília. Para ele, se houvesse a mesma vontade de descentralização receberíamos e estaríamos exercitando as metas de Brasília em todas as áreas e que isso seria o pacto federativo ideal.

---

<sup>4</sup> Os mentores 1, 2 e 3 são servidores público estaduais que avaliaram a proposta e contribuíram na elaboração das leis e na implantação do processo de descentralização administrativa em Santa Catarina. Os depoimentos encontram-se disponíveis em DVD.



Afirma o Mentor 1 que essa modelagem é “extremamente inovadora” e uma experiência única em SC, podendo ser comparada a criação das regiões na Itália na década de 70, experiência bem sucedida e que também serviu de inspiração.

Para o Mentor 3 muito se fala em descentralização, muitos Estados fizeram desenhos territoriais, fizeram regiões administrativas, mas não descentralizaram, o que fizeram foi desconcentração, desconcentraram o governo da capital. Santa Catarina fez a descentralização, segundo suas palavras.

Para ele, usou-se como conceito de descentralização o do professor Sérgio C Duarte que diz que: “descentralização é a transferência da autoridade e do poder decisório de instâncias agregadas para entidades espacialmente menores, entre os quais o município e as comunidades, conferindo capacidade de decisão e autonomia de gestão para as unidades territoriais de menor amplitude e escala” e também o conceito de Maria Sylvia Di Pietro que diz que a “descentralização é a distribuição de competências de uma para outra pessoa, física ou jurídica”.

De acordo com o Mentor 3, a descentralização obrigatoriamente envolve essa transferência de poder, enquanto que a desconcentração, você simplesmente tira do poder central, espalha para as demais unidades, mas não transfere esse poder de decisão, essa capacidade ou essa autonomia de gestão. Para o mentor o que foi feito em Santa Catarina foi dividir o Estado em 36 Secretarias de Desenvolvimento Regional, cujas secretarias têm autonomia administrativa e financeira. São 36 unidades orçamentárias que tem autonomia e capacidade de gestão, transferindo o poder que antes estava concentrado na capital para as 36 Secretarias de Desenvolvimento Regional.

O que o governo quer com isso, segundo o Mentor 3: “Quer descentralizar o governo, ele quer regionalizar o desenvolvimento e quer municipalizar as ações”. O objetivo da descentralização para ele é estabelecer parcerias com os municípios, com a sociedade privada, fazendo com que haja uma regionalização desse desenvolvimento.

A primeira medida do governo Luiz Henrique da Silveira, eleito em 2002, na direção de implantar a descentralização se deu através da Lei complementar nº 243 de 30 de janeiro de 2003.

A Lei teve como objetivos: estabelecer uma nova estrutura administrativa do Poder Executivo, implantação, descentralização e regionalização da estrutura administrativa. Segundo a referida lei a execução das atividades da administração

estadual será descentralizada e desconcentrada e se dará preponderantemente pelas SDRs.

Com a nova legislação foram criadas 29 secretarias dividindo o Estado em microrregiões. Cada uma comandada por um Secretário regional com *staff* de secretário de Estado, no topo, e na sequência um diretor geral, diretores setoriais, além de funcionários público e pessoal comissionado. De acordo com Dallabrida (2011, p.9),

[...] a Lei Complementar nº 243 normatizou o funcionamento e atuação das secretarias, com a finalidade de propor uma nova organização regional, descentralizar as funções administrativas, desconcentrar a máquina pública, bem como, proporcionar o desenvolvimento das regiões.

Uma segunda lei, a Lei nº 284/02/2005, também com cunho descentralizador e visando ampliação e organização da administração pública estadual foi implantada. A referida lei tinha por objetivo estabelecer um modelo de gestão para a administração pública estadual, estrutura organizacional do poder executivo e reforma administrativa. Ela ampliou o número de Secretarias de Desenvolvimento Regional para 30. Dallabrida (2011, p.12) aponta que essa lei divide a administração estadual em dois níveis, o setorial, responsável pela “definição das políticas do setor, pela normatização e controle dos programas e ações de governo” nas suas respectivas áreas, e o regional, com a função de “executar e coordenar” os programas e ações definidos pelo governo nas suas regiões.

Não obstante, uma terceira lei foi implantada em 2007. Trata-se da LEI nº 381/05/07 cujo objetivo foi estabelecer a reforma na administração pública estadual em sua estrutura organizacional, secretaria executiva de gestão dos fundos estaduais. Esta lei ampliou para 36 o número de Secretarias de Desenvolvimento Regional mantendo a administração nos níveis setorial e regional. Como acréscimo, segundo Dallabrida (2011 p.9),

Criou a figura da Agência de Desenvolvimento Regional (...), proposta para motivar o engajamento, a integração e a participação da sociedade organizada para, de forma planejada, implementar e executar políticas públicas e viabilizar instrumentos de desenvolvimento econômico e sustentável para a geração de novas oportunidades de trabalho e renda.

A Lei Complementar nº 381, de 07 de maio de 2007, define toda a estrutura organizacional da Administração Pública Estadual, afirmando que a administração deverá desburocratizar, descentralizar e desconcentrar os circuitos de decisão

melhorando os processos, a colaboração entre os serviços, o compartilhamento de conhecimentos e a correta gestão da informação, para garantir a prestação eficiente, eficaz, efetiva e relevante dos serviços públicos.

De acordo com o Mentor 1, a descentralização está no seu início e tem uma aprovação de 85% no Estado, é bem sucedida considerando o período de existência e maturidade. Para ele o que é preciso daqui para frente é dar mais autonomia à lógica regional com a criação dos territórios de desenvolvimento, é preciso dotar as regionais de “inteligência econômica” para fazer com que as barreiras políticas entre os municípios não sejam disfuncionais em relação aos projetos de macro interesse.

Para o Mentor 1, “tem-se uma questão chave”, não se olha mais a administração pública como a gestão do dinheiro público, mas sim, agora de uma forma criativa, tentando entender o que esse meu território pode fazer potencialmente para os sonhos das pessoas funcionarem. Para isso é necessário compreender quais são as vocações desse território, qual é o futuro de cada uma dessas economias, é preciso entender os cenários mundiais, nacionais, os fatores de competição das empresas e por isso os centros tecnológicos, os centros de apoios às tecnologias e o desenvolvimento das economias de um lado, de outro o adensamento dessas cadeias produtivas. “Hoje é necessário ter um pensamento estratégico o que não era requerido no passado”. Para ele o investimento estratégico é dinheiro investido que “dá filhotes”, pensar estrategicamente para dar perspectivas regionais.

Atualmente a descentralização continua como modelo seguido na administração pública do Estado e percebe-se que aprovada pela população em virtude da eleição e reeleição do Governo Colombo em 2010 e 2014.

Conclui o Mentor 1 que essa será a nova etapa da descentralização porque ela conquistou corações e mentes na última eleição (2010). “Ela permanece, ela segue em frente com esses novos paradigmas”. Será necessário para ele que a população siga compreendendo o processo e o que tem de relevante no processo “é o desejo da população, das pessoas de conduzir a democracia num sentido de aprimorá-la, aprimorar o gasto, o investimento público e as oportunidades”. Afirma que a “equidade” é o que se procura no final com a descentralização além de devolver o poder às pessoas. Equidade para ele é a igualdade de oportunidades em todo o território do Estado e fazendo isso se estará potencializando a descentralização.

De acordo com Birkner; Tomio (2010),

Primeiramente, a descentralização demonstra o esforço governamental de agentes políticos e burocráticos em promover a reforma republicana do Estado, racionalizando processos de gestão da coisa pública, assim como tornando o processo decisório mais aberto à participação da sociedade e, por essa razão, mais transparente (BIRKNER; TOMIO, 2010 p.5).

Esses autores afirmam o que os mentores do processo, o ex-governador e as leis implantadas, traçam como objetivo do processo, que é a descentralização, desconcentração, democratização, participação e a aproximação do Estado a sua população.

Para o Mentor 2 a descentralização implantada pelo governador Luiz Henrique da Silveira permitiu mostrar o novo papel do Estado. O Estado tem que centrar suas atividades nas áreas de interesse mais social, sobretudo na área da educação, da ciência e da tecnologia, na área da saúde e na área da segurança. Para ele, esse governo trouxe uma proposta que foi levar à sociedade catarinense a possibilidade de implementar um governo descentralizado inicialmente com 29 SDRs e posteriormente com 36.

O Mentor 2 coordenou um grupo que avaliou os 8 anos do governo Luiz Henrique. Segundo o mesmo, a avaliação evidenciou os seguintes aspectos: viu-se que na questão da governança entendida como a democratização das decisões da administração pública, passa a ser agora de forma descentralizada; também que na medida em que há um governo descentralizado, um Estado utiliza seu poder de compra para fazê-lo regionalmente, isso influenciará no desenvolvimento regional gerando com isso renda e riqueza naquela região; viu-se também que algumas necessidades da população que antes tinham dificuldades de serem atendidas de forma mais rápida pelo governo centralizado, com a descentralização agilizaram-se. Para ele um governo centralizado torna as decisões muito mais burocráticas e lentas e no final da linha, as obras terão custos mais altos; a partir da descentralização, segundo relatos de prefeitos e de membros da sociedade civil, conseguiu-se que o governo fosse mais efetivo respondendo com mais agilidade e rapidez os pedidos da população; finalmente, segundo ele, "é importante salientar que uma mudança do papel do Estado é o planejamento". Continua dizendo que a atividade mais importante seguramente que o Estado desenvolve não é a educação, a saúde, a segurança, mas é o planejamento de médio e longo prazo no qual a sociedade pode efetivamente chegar.

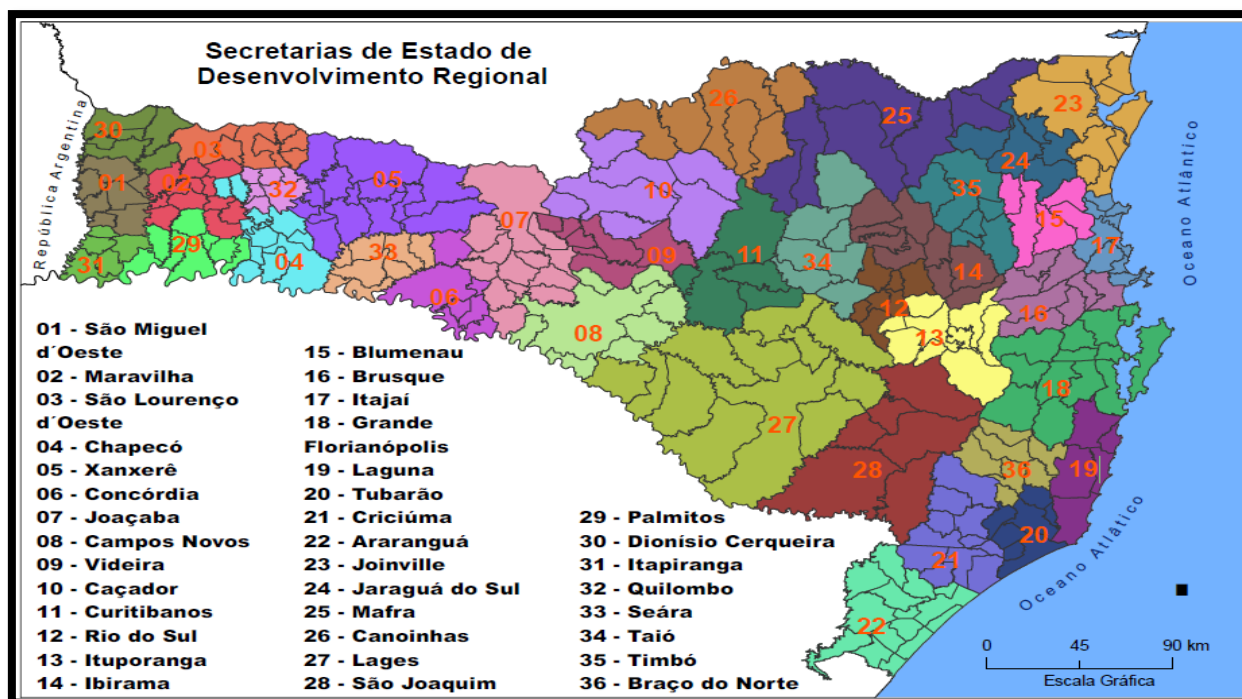
Reconhece e conclui o Mentor 2 dizendo que “é evidente que a descentralização não se consolidou nesses 8 anos”, mas ela deu fortes evidências de que um governo descentralizado, além de ser mais democrático e efetivo, pode ser mais realizador, pode permitir um maior nível de desenvolvimento das diversas regiões, de uma forma mais homogênea. Diz também que o planejamento demonstrou a necessidade de se ter planos de desenvolvimento regional, que num governo centralizado não se pensava regionalmente e nem localmente e que esses planos podem passar por avaliações a cada 4 anos, dizendo o que cada região pretende implantar para o seu desenvolvimento.

Conclui também, que nesses 8 anos houve um aumento da geração de empregos, sobretudo nas regiões mais distantes da capital. Para ele Santa Catarina vinha sofrendo um processo de “litoralização”, que não foi eliminado, mas que há indicativos comprovando que ocorreu uma geração maior de empregos no oeste e meio oeste do Estado. Houve também algumas cidades de pequeno e médio porte que vinham perdendo população e conseguiram de alguma forma, estancar esse processo.

Para o Mentor 2, os estudos mostraram também que o desenvolvimento conseguido pelo Estado nesses 8 anos pode ser comparável com o desenvolvimento médio de países da Europa, o que mostra, segundo ele, que “a descentralização como medida governamental deve ser consolidada nos governos futuros de Santa Catarina”. Santa Catarina está mostrando para o Brasil uma nova forma de governo. Diz que “Santa Catarina está hoje com uma forma de governança pública que vai seguramente garantir para os próximos anos uma melhor qualidade de vida para sua população sendo referência em vários aspectos”.

O primeiro quadro mostra a divisão do Estado em 36 Secretarias de Desenvolvimento Regional. Percebe-se que há uma variação no número de municípios que compõem cada Secretaria de Desenvolvimento regional e também quanto à extensão territorial.

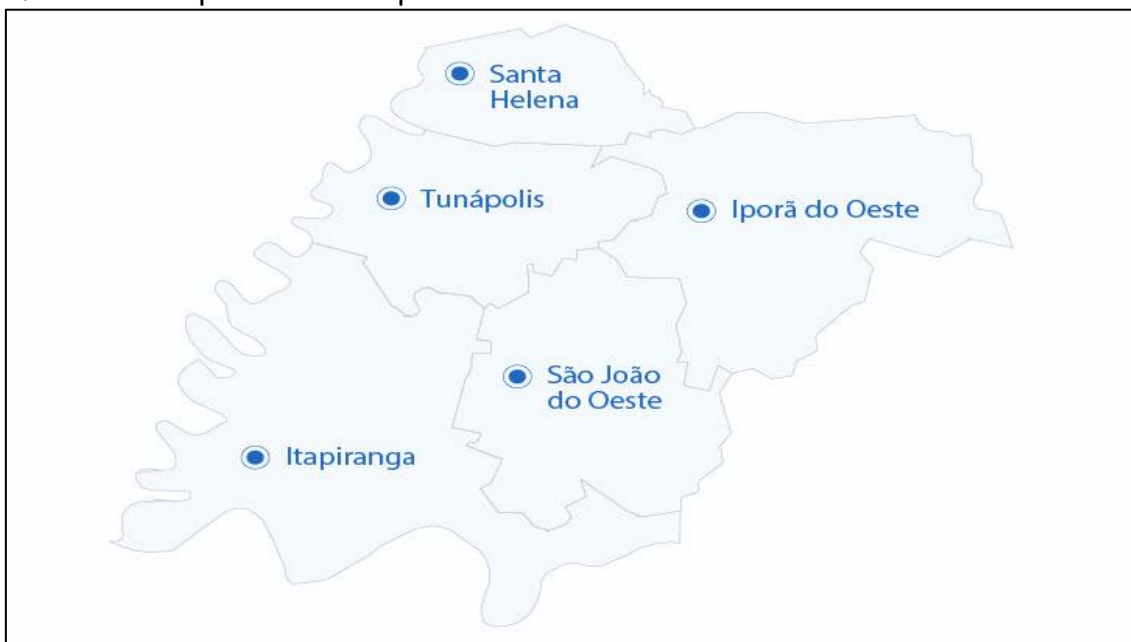
Quadro 1: Mapa da descentralização no Estado de Santa Catarina:



Fonte: <<http://www.adrs.sc.gov.br/adritapiranga/municipios-da-adr>>

O quadro 2 representa o mapa dos municípios que formam a 31ª Secretaria de Desenvolvimento Regional de Itapiranga, criada em 2007, pela Lei 381/05/07. É formada pelos seguintes Municípios: Itapiranga, São João do Oeste, Tunápolis, Santa Helena e Iporã do Oeste. Nota-se estar entre as menores Secretarias quanto ao número de municípios e também em extensão territorial.

Quadro 2: Mapa dos municípios da 31ª SDR



Fonte: <<http://www.adrs.sc.gov.br/adritapiranga/municipios-da-adr>>

O quadro 3 representa o atual organograma administrativo da Secretaria de Desenvolvimento Regional de Itapiranga, hoje denominada de Agência de desenvolvimento Regional. Ressalta-se que a Gerência de Educação continua com a mesma nomenclatura, nesse organograma não aparece suas subdivisões, que o constituem como, por exemplo, a Diretoria de Ensino, de Recursos Humanos entre outras.

Quadro 3: Organograma administrativo da 31ª SDR



Fonte: <<http://www.adrs.sc.gov.br/adritapiranga/organograma>>

Pode-se perceber, de modo geral, ao analisar os quadros acima que o Estado de Santa Catarina está com uma descentralização político-administrativa teoricamente bem constituída, com Secretarias de Desenvolvimento Regionais bem definidas. Porém, do ponto de vista de extensão territorial nota-se haver secretarias com grande extensão e outras bem menores. Outro elemento que se pode notar é em relação ao número de municípios que constituem cada secretaria. Percebe-se que variam de 5 a 13 municípios.

Imagina-se com a atual divisão que, as repercussões na gestão da educação em cada regional possuem graus de dificuldades variáveis conforme seus tamanhos, o propósito do presente estudo é compreendê-los.

### 3.3 Formato da Descentralização na Educação do Estado

Neste item, o estudo se detém no aspecto educacional e sua repercussão a partir do modelo de descentralização.

O setor da educação no Estado de Santa Catarina é formado pela secretaria setorial denominada de Secretaria de Estado da Educação, situada na capital, e por 36 Gerências Regionais de Educação, situadas em cada uma das 36 Secretarias de Desenvolvimento Regional.



A rede pública estadual, de acordo com o Censo Escolar de 2013, possui um total de 563.936 alunos matriculados em todos os níveis da educação básica distribuídos em 1.240 escolas espalhadas por todas as regiões do Estado. Formam o quadro docente da rede pública estadual 23.742 professores. Conforme os dados apresentados tem-se uma média de 24 alunos por professor na rede estadual de educação (BRASIL, 2013).

A Secretaria de Estado da Educação, situada na capital do Estado, Florianópolis, organizacionalmente divide-se em:

Secretaria da Educação; Gabinete da Secretaria – GABS; Assessoria de Comunicação ASCOM; Consultoria Jurídica – COJUR; Gabinete da Secretaria Adjunta – GABSA; Assessoria de Planejamento – ASPLA; Diretoria de Administração Financeira – DIAF; Gerência de Administração Financeira – GEAFI; Gerência de Contabilidade – GECON; Gerência de Suprimento de Materiais e Serviços – GESUP; Consultoria de Licitações – COLIC; Gerente de Almoxarifado – GEALM; Gerente de Apoio Operacional – GEAPO; Diretoria de Tecnologia e Inovação; Gerente de Inovação – GEINO; Gerente de Tecnologia da Informação e Governança Eletrônica – GETIG; Gerente de Tecnologias Educacionais – GETED; Diretoria de Gestão de Pessoas – DIGP; Gerente de Gestão de Pessoas – GEPES; Gerente de Políticas de Pessoal – GEPOP; Gerente de Desenvolvimento e Avaliação Funcional – GEDAF; Diretoria de Infra Estrutura – DINE; Gerente de Operações – GEOPE; Gerente de Organização Escolar – GEORE; Diretoria de Educação Básica e Profissional – DIEB; Gerente de Ensino Fundamental – Geref; Gerente de Ensino Médio – GEREM; Gerente de Educação Profissional – GEDUP; Gerente de Educação de Jovens e Adultos – GEREJ; Diretoria de Educação Superior – DIES; Gerente de Políticas e Programas de Educação Superior – GEPRE; Gerente Administrativo de Educação Superior – GEAES; Assessor de Análise e Estatística – ASEST; Diretoria de Apoio ao Estudante – DIAP; Gerente de Alimentação Escolar – GEALI; Gerente de Valorização do Educando/GEDUC.

São 35 órgãos que atuam nas diferentes áreas educacionais, formando uma teia administrativa complexa, abrangendo áreas da alimentação escolar, da administração financeira até áreas do ensino básico, profissional, superior e tecnologias. Na teoria tem-se uma divisão ampla do setor, cumprindo com um dos princípios da descentralização e desconcentração, a qual entre outros, preconiza a divisão de poder.

Além dos órgãos acima citados, tem-se 36 Gerências de Educação em cada uma das 36 Secretarias de Desenvolvimento Regional. Cada Gerência Regional de Educação é composta, conforme a LEI Complementar 381/05/2007, por Integrador de Educação Básica e Profissional; Integrador de Ensino Fundamental; Integrador de Ensino Médio e Profissional; Integrador de Educação Especial e Diversidade; Integrador de Tecnologias de Informações Educacionais; Supervisor de Desenvolvimento Humano; Integrador de Gestão de Pessoal e Desenvolvimento Humano; Integrador de Sistema de Registro escolar; Integrador do Sistema Série Desenvolvimento Humano (DH); Supervisor de Assistência ao Estudante; Integrador de Alimentação Escolar e Valorização do Educando; Supervisor de Educação Superior; e Integrador de Esporte Educacional do Ensino Fundamental, Médio e Superior.

Esse aparato técnico e humano que constitui a Secretarias de Estado da Educação permite o planejamento, a organização e a implementação de um conjunto de projetos, programas e políticas públicas voltadas ao setor educacional.

O funcionamento e o formato administrativo estão definidos na LEI 381/05/2007. Assim como as demais secretarias setoriais, a da educação segue os princípios da descentralização e desconcentração administrativa conforme está definido nos artigos abaixo. A seção VI, Artigo 68 define as competências para a Secretaria de Estado da Educação:

- I – formular as políticas educacionais da educação básica, profissional e superior em Santa Catarina, observadas as normas regulamentares de ensino emanadas do Conselho Estadual de Educação de Santa Catarina;
- II – Garantir o acesso e a permanência dos alunos na educação básica de qualidade em Santa Catarina;
- III – Coordenar a elaboração de programas de educação superior para o desenvolvimento regional;
- IV – Definir a política de tecnologia educacional;
- V – Estimular a realização de pesquisas científicas em parceria com outras instituições;
- VI – Fomentar a utilização de metodologias e técnicas estatísticas do banco de dados da educação, objetivando a divulgação das informações aos gestores escolares;
- VII – Formular, de forma articulada com as Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional, a elaboração de programa de pesquisa na rede pública do Estado, na área educacional;
- VIII – Formular e implementar a Proposta Curricular de Santa Catarina;
- IX – Estabelecer políticas e diretrizes para a expansão de novas estruturas físicas, reformas e manutenção das escolas da rede pública estadual;
- X – Firmar acordos de cooperação e convênios com instituições nacionais e internacionais para o desenvolvimento de projetos e programas educacionais;
- XI – Sistematizar e emitir relatórios periódicos de acompanhamento e controle de alunos, escolas, profissionais do magistério, de construção e reforma de prédios escolares e aplicação de recursos financeiros destinados à educação, de forma articulada com as Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional;
- XII – Coordenar as ações da educação de modo a garantir a unidade da rede, tanto nos aspectos pedagógicos quanto administrativos;
- XIII – Apoiar, assessorar e supervisionar as Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional na execução das atividades, programas, projetos e ações na área educacional;
- XIV – Normatizar, supervisionar, orientar, controlar e formular políticas de gestão de pessoal do magistério público estadual, de forma articulada com o órgão central do Sistema de Gestão de Recursos Humanos;
- XV – Promover, de forma articulada com as Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional, a formação, treinamento e aperfeiçoamento de recursos humanos para garantir a unidade da proposta curricular no Estado de Santa Catarina, articuladamente com o órgão central do Sistema de Gestão de Recursos Humanos (BRASIL, 2007, p.29-30).

Todas as competências citadas acima deixam claro as diretrizes e os rumos que a educação estadual deverá seguir, bem como o papel que a Secretaria de Estado da Educação deverá exercer e isso tudo, articulado com as Gerências Regionais de Educação. Esse conjunto de responsabilidades e atribuições, ao menos do ponto de vista teórico, pelo que se nota, demonstram uma organização e clareza de direção. Na prática, percebe-se um esforço da secretaria central com repercussões nas Gerências de Educação em implantar e seguir as competências definidas pela Lei 381.

Há um volume significativo de ações do Governo do Estado de Santa Catarina em andamento no setor da educação. Com isso o governo do Estado visa melhorar o nível de ensino nas escolas do Estado e oferecer uma educação de

qualidade. São ações espalhadas por todas as regiões do Estado, definidas com a participação das Secretarias de Desenvolvimento Regional, de acordo com as demandas das comunidades, segundo aponta o gestor estadual.

Dentre os programas que estão em andamento atualmente, sob coordenação da Secretaria de Estado da Educação de Santa Catarina, e também, com o acompanhamento das Gerências Regionais da Educação tuteladas pelas Secretarias de Desenvolvimento Regionais, cita-se:

#### 1-Atendimento Hospitalar Escolar

Em funcionamento desde 1999, o programa garante o atendimento pedagógico educacional a crianças e adolescentes em ambientes de tratamento de saúde. O serviço é oferecido na internação, no atendimento em hospital-dia e hospital-semana ou em serviços de atenção integral à saúde mental.

O objetivo do programa é fazer com que o aluno continue seu aprendizado dos conteúdos no hospital ou em local em que precisa ficar em recuperação, manter vínculo com a escola em que está matriculado fazendo com que ao retornar a sua unidade escolar esteja com sua situação regularizada.

No momento três escolas da SDR de Itapiranga oferecem esse serviço: A EEB São Vicente e a EEB Santo Antônio, no município de Itapiranga, e a EEB Padre Wendelino Seidel, no município de Iporã do Oeste.

#### 2. Casas Familiares Rurais

As Casas Familiares Rurais são escolas que oferecem a Pedagogia de Alternância – na qual o estudante fica um período interno na escola aprendendo o conhecimento teórico e, outro, em casa, colocando em prática o aprendido. O programa é promovido pela Secretaria de Estado da Educação em parceria com a Associação das Casas Familiares Rurais (ARCAFAR).

O objetivo é a formação integral do estudante dentro do meio no qual o estudante está inserido. Com isso, o programa visa aperfeiçoar conhecimentos técnicos, econômicos, sociais e ambientais para proporcionar a inserção dele e gerar oportunidades, permitindo ao jovem estudante atuar profissionalmente no meio rural.

A Gerência de Educação de Itapiranga conta com uma Casa familiar Rural em funcionamento no Município de Iporã do Oeste.

#### 2. Curso Pré-Vestibular Gratuito

É um curso preparatório gratuito para o vestibular oferecido para alunos do Ensino Médio de escolas públicas de Santa Catarina pela Secretaria de Estado da Educação com objetivo de preparar os estudantes para ingressarem na universidade.

#### 3. Educação Ambiental e Alimentar (Ambial)

O programa tem como proposta desenvolver trabalhos e atividades relacionadas às questões de vida e ambiente, hábitos alimentares saudáveis, aproveitamento integral dos alimentos, cultivo de hortas agroecológicas e pesquisas científicas. O Programa, além de envolver a comunidade durante o aprendizado de convivência com o meio ambiente, visa proporcionar a vivência destes conhecimentos. Muitos espaços podem ser utilizados para alcançar essa meta, entre eles a horta agroecológica, a cozinha comunitária, a quadra de multiuso e a sala informatizada.

Atualmente 3 escolas da SDR de Itapiranga oferecem esse projeto, a EEB Cristo Rei no município de São João do Oeste, a EEB São Lourenço, no município de Iporã do Oeste e a EEB Linha Ipê Popi no município de Itapiranga.

#### 5 Escola Pública Integrada (EPI)

A proposta visa ampliar as oportunidades de aprendizagem. Além disso, proporciona o aumento da quantidade do tempo diário de escolarização com o envolvimento da comunidade escolar possibilitando uma gestão compartilhada entre as redes municipais e estaduais.

#### 6. Prática de Ensino e Estágio Supervisionado

É um programa que visa proporcionar os acadêmicos de licenciatura de escolas públicas estaduais e de instituições de ensino superior estágio supervisionado nas escolas da rede onde poderão aliar teoria e prática e vivenciar a realidade profissional e desenvolver habilidades. O programa pretende garantir ações educacionais que contribuam para o desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem, comprometidas com a qualidade da Educação Básica nas escolas estaduais, de acordo com a Proposta Curricular de Santa Catarina, o Projeto Político-Pedagógico da Escola, o Projeto Político Pedagógico do Curso de Licenciatura e o Regimento sobre Estágio da IES.

#### 7. Programa Escola Acessível

O programa tem por objetivo promover a acessibilidade e inclusão de alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento, altas habilidades e superdotação, matriculados em classes de ensino regular.

#### 8. Programa Mais Educação – Educação Integral

O Programa Mais Educação visa ampliar a oferta educativa nas escolas públicas por através de atividades optativas, nas áreas do meio ambiente, esporte e lazer, direitos humanos, cultura e artes, cultura digital, prevenção e promoção da saúde, comunicação, educação científica e educação econômica. A jornada escolar é ampliada para 7 horas com um efetivo trabalho pedagógico durante todos os dias da semana e com ações que garantem a oportunidade de igualdade educacional para todos.

#### 9. Projeto Escola Aberta

O Programa visa abrir as unidades escolares, nos finais de semana para a comunidade escolar desenvolver atividades de formação, cultura, esporte, lazer que beneficiam os alunos da rede pública estadual. Além disso, o programa visa transformar o espaço da escola numa referência cultural para a comunidade interna e externa desenvolver iniciativas que promovam a cidadania e melhorem a qualidade de vida.

#### 10. Projeto Mente Inovadora na Escola

O projeto visa desenvolver o raciocínio lógico e a concentração dos estudantes, através da utilização de jogos matemáticos de mesa. O Estado oferece formação específica aos professores que repassam aos alunos as atividades para o desenvolvimento de diferentes habilidades.

#### 11. CPESC – Cartão de Pagamento do Estado de Santa Catarina

Tem por objetivo o pagamento de despesas extraordinárias ou urgentes e de pequeno vulto com materiais de consumo e contratação de serviços de terceiros das escolas, de forma ágil e eficiente, das escolas da rede pública estadual. Ele é distribuído para todas as escolas estaduais. O cartão autoriza o pagamento das seguintes despesas: material educativo e esportivo (a partir de 2015), material de expediente, material de processamento de dados material de copa e cozinha (a partir de 2015), material de limpeza e prod. De higienização, material para manutenção de bens imóveis, material para manutenção de bens móveis, material elétrico e eletrônico e ferramentas (a partir de 2015). O valor para cada Unidade Escolar é definido pelo número de alunos matriculados no ano exercício anteriores.

#### 12. Núcleo de Política de Educação, Prevenção, Atenção e Atendimento às Violências na Escola (NEPRE).

O Nepre é o núcleo responsável pela implantação da Política de Educação, Prevenção, Atenção e Atendimento às Violências na Escola nas unidades da rede pública estadual. O programa atua na consolidação das políticas, programas e projetos de prevenção, na promoção do direito à saúde e da paz. Para atingir este objetivo, trabalha temáticas sociais, como sexualidade, drogas lícitas e ilícitas e violência.

O núcleo atua na prevenção para evitar todas as formas de violência contra a criança e o adolescente. As ações de violência que se instalam entre criança e adolescente (aluno com aluno), aluno e professor e outros envolvimento são combatidas com o apoio de outras instituições, que ajudam a criar estratégias para o encontro de soluções.

Um dos projetos em que o núcleo atua é o “Crack é possível vencer”, em parceria com a Secretaria de Assistência Social, Trabalho e Habitação. Ele abrange um conjunto de ações interministeriais para enfrentar essa e outras drogas. As ações estão estruturadas nos eixos: cuidado, autoridade e prevenção.

Outro bom exemplo é o Programa Escolar de Resistência às Drogas (Proerd), desenvolvido em parceria com a Polícia Militar. Crianças e adolescentes são orientados sobre os efeitos negativos do uso de drogas lícitas e ilícitas. Desde 1998, o programa já beneficiou mais de 1 milhão de crianças em todo o Estado.

### 13. Santa Catarina Alfabetizada

O Programa Santa Catarina Alfabetizada integra a iniciativa Brasil Alfabetizado do Ministério da Educação e Cultura (MEC) que procura contribuir para a universalização do ensino fundamental, promovendo ações de alfabetização com jovens e adultos. As aulas são ministradas nos CEJAS, Núcleos Avançados de Ensino Supletivo, centros comunitários e em unidades descentralizadas.

Os conteúdos estão focados na leitura, escrita e em cálculo, entre outros temas. Cada aluno recebe material didático, cadernos, livros e alimentação escolar. O programa é uma parceria entre a Secretaria e o Ministério da Educação, por meio da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (EDUCAÇÃO, S.D.).

As ações acima estão em andamento na Secretaria de Estado da Educação, bem como uma parte na Gerência de Educação de Itapiranga. Nota-se aí que a descentralização promovida no Estado de Santa Catarina, no setor da educação, repercute nas Gerências Regionais. Pode-se considerar um volume significativo de ações que estão em andamento.

Cabe ressaltar que a Secretaria de Estado da Educação já tem definido seu Plano Estadual de Educação para o decênio 2015/2025 e que suas metas e estratégias estão alinhadas com o Plano Nacional de Educação.

Em fevereiro de 2014 a Secretaria do Estado da Educação constituiu uma comissão formada por técnicos, representantes da equipe gestora da SED, da Fundação Catarinense da Educação Especial (FCEE) e das Gerências Regionais de Educação (GEREDs) com a responsabilidade de pensar e sistematizar as propostas e organizar o texto base do Plano Estadual de Educação de Santa Catarina (PEE/SC).

A referida comissão definiu 19 metas e cada uma delas com estratégias para alcançá-las, para o decênio. Entre elas citamos:

Meta 3: Universalizar, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos de idade e elevar, até o final do período de vigência

deste Plano, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 90% (noventa por cento).

Meta 5: Alfabetizar todas as crianças aos 06 (seis) anos de idade ou, até no máximo, aos 08 (oito) anos de idade no ensino fundamental.

Metas 17: Valorizar os profissionais do magistério da rede pública de educação básica assegurando, no prazo de 2 (dois) anos, a existência de plano de carreira, assim como a sua reestruturação, que tem como referência o piso nacional, definido em lei federal, nos termos do Inciso VIII, do Artigo 206, da Constituição Federal, a fim de equiparar o rendimento médio dos demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do 6º (sexto) ano da vigência deste Plano.

Meta 18: Garantir em legislação específica, aprovada no âmbito do Estado e dos Municípios, condições para a efetivação da gestão democrática, na educação básica e superior pública que evidencie o compromisso com o acesso, a permanência e o êxito na aprendizagem do estudante do Sistema Estadual de Ensino, no prazo de 01 (um) ano após a aprovação deste Plano.

Meta 19: Ampliar o investimento público em educação pública, em regime de colaboração entre os entes federados, União, Estado e Municípios, de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto (PIB) do Estado no 5º (quinto) ano de vigência deste Plano e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio, com a vinculação de novas fontes de recursos.

Diante do exposto nota-se que a Secretaria do Estado da Educação de Santa Catarina possui uma política educacional estruturada e organizada de forma que atenda a legislação e os interesses governamentais vigentes, tanto no que tange a recursos humanos, como em ações norteadoras já implantadas ou a serem implantadas. Evidentemente cabe refletir se as ações e os programas elencados são oriundos da secretaria central ou se foram construídos com a participação das Gerências Regionais e comunidades escolares da região de abrangência. Nota-se que as Gerências Regionais de Educação procuram dar sequência, em parte, ao definido pela secretaria central ou em alguma medida definem suas metas e ações como veremos a seguir. Tem-se a impressão que as regras do jogo vêm pré-definidas e cabe às gerências e escolas coloca-las em prática.

### 3.4 Papel da Gerência de Educação de Itapiranga

Na sequência desenvolve-se o tema pertinente à Gerência de Educação de Itapiranga, foco do estudo. Cabe destacar que o alcance dos propósitos deste modelo nem sempre são plenamente atingidos. Eis que existem tensões próprias da convivência e do processo democrático que exige repartir poder.

Descentralizar administrativamente a gestão pública no Estado com o propósito de torná-la mais eficiente e envolver a sociedade nos processos decisórios, além de submeter às ações do governo a um controle social maior, foi a alternativa proposta inclusive nas Gerências de Educação.

Diversas ações foram implantadas e estão sendo desenvolvidas na Área da Educação conforme relatado pela Gerência Regional de Itapiranga. Entre elas destacam-se:

- 1 – Feira Regional do Conhecimento;
- 2 – Escolas com projeto Mais Educação;
- 3 – Escolas com Ensino Médio Inovador;
- 4 – Curso de Formação Continuada: Proposta Curricular de Santa Catarina/Reorganização Curricular/Tecnologias Digitais na Educação/ Patrimônio Arqueológico/Literatura Infantil;
- 5 – Projeto Lego Educacional;
- 6 – Projeto Mente Inovador;
- 7 – Projeto Viagens de Estudo;
- 8 – Projetos de Leitura e Pesquisa;
- 9 – Olimpíada da Língua Portuguesa;
- 10 – FAIESC – FAI na Escola;
- 11 – Projeto AMBIAL;
- 12 – Programa Sala de Recurso Multifuncional;
- 13 – Atendimento Pedagógico Domiciliar ou Hospitalar Escolar;
- 14 - Convênio do transporte Escolar com os cinco municípios;
- 15 – Reforma de Espaços Físicos;
- 16 – Gravação do Programa “Salto para o Futuro” e “TV Escola”.

Além dos programas acima citados, que foram implantados ou que estão em andamento no setor da educação da Secretaria de Desenvolvimento Regional de Itapiranga teve-se também no período de 2011/2015 a construção de ginásio de



esportes na EEB São Vicente, a construção da nova escola São Vicente, a instalação de climatizadores nas escolas e a reforma e ampliação de todas as escolas.

Nota-se um volume significativo de ações em andamento na Gerência Regional de Educação de Itapiranga. Muitas estão vinculadas com os programas que foram definidos pela secretaria central e que por ela estão sendo coordenadas, outras, percebe-se que partiram de iniciativas da própria gerência. Por um lado ao que tudo indica demonstram afinidade e alinhamento em relação aos programas implantados, por outro, esse alinhamento pode representar ausência de autonomia e dependência da secretaria central.

Outro ponto que merece reflexão é saber qual é o grau de participação da comunidade envolvida na elaboração dos programas em andamento, qual é o grau de autonomia decisória para implantar ou não desses programas tanto na gerência quanto nas escolas, entre outros questionamentos.

O que se pode notar é que a Gerência de Educação possui um número considerável de servidores que repassam orientações e diretrizes, que nota-se virem da secretaria central.

Cabe citar que através de uma audiência pública para ouvir a população sobre as principais demandas de obras e serviços na região, que compreende os municípios de Itapiranga, São João do Oeste, Iporã do Oeste, Tunápolis e Santa Helena, a Secretaria de Desenvolvimento Regional de Itapiranga (SDR) fez um levantamento que servirá como base para a elaboração do Plano Plurianual – PPA 2016-2019 do Governo do Estado.

O documento elaborado define os programas governamentais com metas para cada área de atuação para os próximos quatro anos. Aproximadamente 100 pessoas participaram do evento representando diversos segmentos da sociedade pública e civil da região de abrangência da 31ª SDR de Itapiranga.

Essa ação esforça-se para demonstrar a população regional que o Estado está buscando aproximação e possibilitando a participação das pessoas nas decisões de interesse local. Questiona-se se as sugestões serão ouvidas, se haverá orçamentos e se as propostas serão colocadas em prática.

Na área da educação da Secretaria de Desenvolvimento Regional de Itapiranga definiram-se as seguintes metas: Reforma e ampliação das escolas estaduais e adequação à acessibilidade; Implementação de internet de qualidade

(banda larga) nas escolas estaduais; Programa de manutenção de escolas; Aperfeiçoamento de sistema de vigilância nas escolas; Aquisição de mobília e equipamentos não contemplados pelo FNDE para adequação de ambientes escolares.

Nota-se uma desarticulação, desalinhamento entre as metas definidas na Gerência Regional de Educação de Itapiranga e as metas propostas pelo Plano Estadual de Educação definidas pela Secretaria de Estado da Educação.

O plano Estadual de Educação direciona suas metas para a formação docente continuada, valorização do professor, universalização do ensino, garantia da permanência e acesso à educação, à qualidade de ensino, à alfabetização, à redução do analfabetismo entre outras. Foca-se mais nos aspectos pedagógico da escola. Já as metas definidas pela Gerência Regional de Educação voltam-se para os aspectos físicos e de segurança. Percebe-se em relação a isso que os participantes da audiência pública definidora das metas educacionais do Plano Pluri Anual 2016/2019, pela significativa diferença entre elas, conhecem pouco ou desconhecem o Plano Estadual de Educação. Pode-se ver também certo despreparo, desinteresse ou desconhecimento dos que coordenam as gerências. É necessário que o planejamento da Gerência de Itapiranga e o da Secretaria Central estejam alinhados para que os objetivos educacionais sejam alcançados.

Sabe-se que deverá existir autonomia, participação, democratização, porém as diretrizes gerais da secretaria central e das gerências precisam convergir para objetivos semelhantes senão corre-se o risco de não se ter bons resultados educacionais.

Tem-se a impressão de que há uma falta rumo, ou de que, quando se trata de decidir e planejar a educação da gerência de Itapiranga dá-se mais importância à representação política a ser envolvida do que a representação dos que trabalham no setor educacional ou estão diretamente envolvidos como os professores, os alunos, os pais e a comunidade escolar.

Outro ponto que pode ser discutido é que se não existissem as gerências, todos os programas acima estariam em execução, seriam implantados.

O tema proposto pelo presente estudo não tem a pretensão de apresentar soluções, receitas, mas iniciar uma discussão sobre as repercussões que o processo de descentralização vem promovendo no setor da educação na gerência de Itapiranga.

Pode-se ver que existe uma estrutura administrativa complexa com aparato humano e espera-se que atenda as demandas locais e os interesses dos envolvidos. Desafia-se a novos pesquisadores, por exemplo, fazerem um estudo do ponto de vista de desempenho na aprendizagem nas escolas e nos estudantes provocados pela aproximação do Estado com a população, participação das pessoas nos processos decisórios, descentralização administrativa entre outros temas.

## CONCLUSÕES

A presente pesquisa pautou-se em compreender o processo de descentralização político-administrativa implantada em 2003, no Estado de Santa Catarina, pelo governador Luís Henrique da Silveira (*in memoriam*), com foco nas repercussões que esse processo provocou na gestão da educação na Gerência Regional de Educação da 31ª Secretaria de Desenvolvimento Regional de Itapiranga.

A metodologia que orientou a pesquisa teve enfoque qualitativo e explicativo, buscando a compreensão do problema. O estudo é de caráter bibliográfico e documental valendo-se de legislações e relatórios disponíveis.

Na primeira parte da pesquisa procurou-se esclarecer o conceito de descentralização com base em diversos autores. Notou-se certo alinhamento conceitual entre eles. Medauar (*apud* PASSOS, 2005. p.25) afirma que a descentralização ocorre quando o “ente descentralizado exerce atribuições próprias que não decorrem do ente central e inclusive com competência jurídica e legislativa”.

Observando o conceito desse autor, evidenciou-se no decorrer da pesquisa, que a 31ª Gerência de Educação de Itapiranga possui autonomia relativa e, que a secretaria central exerce considerável influência nos programas e projetos desenvolvidos na região. Assim, a 31ª Gerência segue e desenvolve atividades, atribuições e diretrizes recomendadas e delegadas pela Secretaria de Estado da Educação, situada na capital do Estado.

Para Lobo (1990, p.8), através da descentralização pode-se aproximar a sociedade civil do Estado buscando diminuir a distância que historicamente os separa. Nesse aspecto, a estrutura administrativa criada, com gerentes de educação e mais um corpo administrativo e de apoiadores da gerência deixa transparecer para as escolas, que a gestão possui amparo técnico, pedagógico, humano e um canal de comunicação próximo entre os atores educacionais. No entanto, o que se vê é que essa proximidade fica muito mais no campo das prescrições. Na prática, tanto a Gerência, quanto as escolas em última instância, seguem as regras do jogo

definidas pela secretaria central bem como, dependem de respostas finais da administração central.

A transferência de poder de um nível de governo para outro e a participação da sociedade nos processos decisórios são ideias defendidas por Martins; Santos (2001) quando falam sobre descentralização. Analisando esse autor e suas ideias e relacionando com o que está estabelecido na 31ª Gerência de Educação de Itapiranga nota-se que há uma distância considerável a ser reduzida. Sabe-se que, aparentemente o poder foi transferido da secretaria central para a 31ª Gerência de Educação, porém, a autonomia decisória é precária. Assiste-se o corpo administrativo da Gerência seguindo e repassando para as escolas as diretrizes enviadas da secretaria central e com pouca autonomia decisória. Percebe-se, também, que até a própria Gerência é carente de autonomia e de poder decisório e essa carência também é transferida para as escolas. Quanto à participação da sociedade nas decisões, tese defendida por Martins e Santos (1990), aqui entendendo sociedade como o corpo administrativo da 31ª Gerência de Educação, os professores das escolas que compõem essa Gerência, ainda está aquém do desejado. Como já dito, as regras do jogo são enviadas pela secretaria central com pouca margem de discussão e eventual mudança nas normas e determinações.

Analisando esses e outros autores citados na pesquisa, pode-se inferir que há certa convergência quando dizem que a descentralização privilegia uma realocação de poderes que saem de um centro, que fica na capital, e migram para centros menores, municípios, regiões, entidades, associações. Porém, não é o que se vê na realidade de pesquisada. A 31ª Secretaria de Desenvolvimento Regional de Itapiranga com seu corpo administrativo e com os órgãos administrativos que o compõe, e entre eles a Gerência de Educação, representam na prática essa realocação de poderes dita pelos autores. No entanto, o que se tem visto, é que lhes falta autonomia decisória e econômica e que a descentralização é representada somente do ponto de vista legal, porque há uma legislação estadual que lhes garante e embasa, mas concretamente segue as orientações, o planejamento e o orçamento definidos pela secretaria central.

Outro ponto a ser refletido é em relação à participação das populações nos processos decisórios. Para os autores, estudados esse fenômeno democratiza, agiliza, racionaliza, possibilita o controle social, atende as demandas locais, mexe com os interesses de grupos e pode ampliar a eficiência nos serviços prestados pelo

Estado. No entanto, quanto a esse ponto de vista, nota-se pouca participação da população nos processos decisórios. As diretrizes da educação para a 31ª Gerência de Educação, pelo que se tem notado, vêm já definidas da secretaria central e quando postas em discussão e análise pela população interessada, permitem pouca flexibilidade e dessa forma, o atendimento às demandas e interesses locais ficam prejudicados.

Contreras (1999) confirma que o processo terá solidez se for gradual, não por decreto, com a participação das populações no processo de construção das políticas vindo acompanhado de mecanismos que possibilitarão um equilíbrio entre os interesses da população, do Estado e legais. Por outro lado, a descentralização implica num amadurecimento e desenvolvimento democrático que somente com intensa inserção do povo nas decisões poderá ocorrer.

Analisando-se o que se tem praticado na Gerência de Educação de Itapiranga, há um longo caminho a percorrer. Nota-se que o quadro de pessoal da Gerência parece preocupado em atender as determinações da secretaria central, em detrimento dos interesses locais e regionais. Pode-se perceber de fato, que falta um amadurecimento democrático, principalmente, nos que comandam a Gerência de Educação. Grande parte das orientações oriundas da secretaria central, quando discutidas pela sociedade envolvida e interessada, quase em nada se altera o que já veio estabelecido.

Há evidências de tentativas democráticas que vem se desenvolvendo, e espera-se que permeiem as decisões públicas, e as decisões na Gerência de Educação de Itapiranga, apesar das diferenças e limites construídos ao longo do processo de solidificação desse modelo administrativo.

A descentralização poderá não ser a única possibilidade de equalizar o centralismo de poder, seja econômico, social, cultural e assim por diante. Poderá sim auxiliar na construção de modelos políticos e administrativos mais democráticos e mais justos, atendendo as demandas sociais, os interesses locais e corrigindo possíveis distorções históricas, em que os destinos de uma nação eram definidos por poucos.

Na segunda parte da pesquisa procurou-se apresentar ao o que dizem os documentos oficiais sobre a gestão da educação.

A LDB 9394/96 em seus artigos 14 e 15 deixa claro o caráter democrático na gestão da educação. Os artigos 14 e 15 mencionam a participação dos profissionais

da educação e da comunidade escolar na elaboração do projeto pedagógico da escola, dão autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira para a escola. Percebe-se que a lei enfatiza o sentido de coresponsabilização, de participação coletiva. Nesse aspecto denota-se um distanciamento entre o que os documentos oficiais preconizam e o que ocorre na prática, sob ponto de vista da gestão, na Gerência de Educação de Itapiranga. Apesar da escola poder construir e desenvolver muitos de seus projetos, muitas vezes esbarra em elementos administrativos como cumprimento de dias letivos, grade curricular, calendário escolar, contratação de professores e outros. Esses elementos já vêm definidos pela secretaria central, não dando margem à Gerência, às escolas e à comunidade escolar para alterações que possam atender sua demanda.

A meta 18 do Plano Nacional de Educação aborda também o caráter democrático da gestão da educação. O que se viu na presente pesquisa é que Santa Catarina traçou diversas estratégias para atingir tal meta. Tais estratégias preocupam-se muito mais com aspectos legais, burocráticos e organizacionais do que com elementos práticos ou situações que ocorrem no chão da escola. Quase todas as estratégias se utilizam de verbos que deixam vago o verdadeiro sentido democrático que a legislação pretende implantar na gestão da educação. Expressões como, aprovar dispositivo, fortalecer os mecanismos, ampliar programas, consolidar fóruns entre outros, não denotam autonomia pedagógica, financeira e decisória, valores intensamente preconizados pelos princípios democráticos também presentes nos documentos do processo de descentralização implantado em Santa Catarina. Na prática, a Secretaria Central, na Gerência de Educação de Itapiranga e com repercussão na gestão das escolas que formam e compõe essa gerência, há um descompasso entre as questões e orientações legais propostas pela legislação vigente e a prática. Repassam-se as informações, discutem-se as orientações, mas prevalece o que vem determinado em instância superior.

Comprova-se, preliminarmente, com o estudo até aqui exposto, que a descentralização em Santa Catarina no que se refere à gestão da educação, necessita de um processo de amadurecimento. Pelas percepções pesquisa, somente um processo histórico e gradual poderá legitimar os princípios democráticos de participação, de aproximação entre o poder central e as regiões e

comunidades, no caso, representadas pelas Secretarias de Desenvolvimento Regional e Gerências de Educação.

Na terceira parte apresenta-se o processo de instalação da descentralização bem como a realidade da descentralização no que se refere à gestão da educação.

A Lei 381/05/2007 aponta que objetivo da descentralização é promover um novo desenvolvimento em todo o Estado. Para isso cria-se as 36 Secretarias de Desenvolvimento Regional e entre elas a de Itapiranga juntamente com órgãos setoriais tais como: gerência de saúde, de agricultura, de educação entre outras. Para Birkner; Tomio (2010, p.5) esse processo demonstra um esforço do governo e seus agentes em racionalizar os processos de “gestão da coisa pública” fazendo com que os processos decisórios e de participação fiquem mais perto da população tornando-se mais transparentes.

Analisando os artigos 13, 14 e 20 da lei, anteriormente citada, pode-se perceber a intenção descentralizadora, democrática e de aproximação do governo estadual com a população. A lei provocou impactos na 31ª Gerência de Educação de Itapiranga. Nesse sentido, o acesso das escolas ao órgão ficou mais ágil. Necessidades, dúvidas, esclarecimentos que eventualmente as escolas e comunidade escolar da região de abrangência da Gerência apresentam, podem ser dirimidas com mais rapidez e objetividade. A Gerência de Educação, apesar de limitada em autonomia pela secretaria central, oferece suporte técnico e pedagógico para a gestão escolar.

Os mentores do processo, conforme citado em seus depoimentos na pesquisa, denotam unanimidade e convencimento quanto ao caráter descentralizador, democrático e de aproximação do poder central a sua população. Essas características são percebidas na legislação que implantou o processo e em muitas práticas por elas desenvolvidas. Porém, o que se observa no cotidiano é a restrição de autonomia, a falta de recursos econômicos e dependência da secretaria central.

Por outro lado, pode-se atestar algum esforço da Gerência de Educação e da Secretaria Central em atender as demandas das escolas e da gestão, uma vez que o corpo de servidores da Gerência representam, na teoria e na prática, o governo central na região de sua abrangência.

Ao analisar os órgãos existentes na Secretaria Central de Educação citados na presente pesquisa um aparato técnico complexo que abrange recursos humanos



para todas as áreas educacionais desde a jurídica, de planejamento, pedagógica, de infraestrutura até a administrativa, de gestão de pessoas, tecnológica entre outras para todos os níveis escolares, do fundamental ao superior. Essa teia administrativa não é a mesma nas Gerências de Educação e nem na 31ª, a de Itapiranga. Esse organograma administrativo que forma a gestão da Secretaria de Estado da Educação situada em Florianópolis pode ser entendido como uma preocupação da Secretaria central em atender e oferecer suporte em todas as dimensões da gestão para as Gerências de Educação e para as escolas. Se forem observadas as competências para a Secretaria de Estado da Educação que a Lei Complementar 381/05/2007 em seu artigo 68, citado na pesquisa, pode-se concluir que deverá existir sintonia com as Gerências regionais de educação e que é a secretaria central a principal responsável em promover e fomentar ações no campo educacional do Estado de Santa Catarina. Mais uma vez fica evidenciado a pouca autonomia e certa desarticulação entre o que a lei preconiza e o que ocorre na prática na gestão da educação em Santa Catarina. Nota-se que as Gerências de Educação tornaram-se subordinadas à secretaria central, bem como as escolas e a Gerência, o que caracteriza como verticalização de poder e não a descentralização mais legítima.

Atesta-se também um volume significativo de ações no campo educacional que estão em andamento por todo o Estado e nas Gerências de Educação. Como já dito anteriormente, essas ações são definidas pela Secretaria central cabendo às Gerências regionais fazerem o papel de fiscalizadoras e legitimadoras dessas ações. Pode-se questionar a legitimidade das ações e coerência com o que preconiza a legislação estadual. Não se percebe a participação das comunidades escolares na elaboração e construção dessas propostas, nem com sugestões e nem com discussões. Fica evidente o desalinhamento e incoerência entre a teoria, a lei, a prática e as ações implantadas. Segue-se a regras do jogo definidas pela secretaria central.

Outro elemento apontado na pesquisa e que demonstra o desalinhamento entre o que preconiza a Lei 381/05/2007 (democrática, descentralizadora e participativa) e a prática da Secretaria de Estado de Educação central se refere as 19 metas que formam o Plano Estadual de Educação para o decênio 2015/2025. Organizou-se uma comissão estadual com membros da secretaria central e das Gerências Regionais de Educação para definirem os rumos da educação catarinense, sem a participação da comunidade escolar.

Na legislação, as repercussões da descentralização na gestão da educação pelo que se nota, deveriam ser positivas, porque de maneira geral na legislação o caráter democrático e participativo está evidenciado. No entanto, no cotidiano, o que se observa é o caráter centralizador e com pouca participação da sociedade envolvida nas ações e processos decisórios.

O papel da Gerência Regional de Educação de Itapiranga, mesmo com um significativo número de ações que desenvolve e que estão citadas na presente pesquisa, ressenete-se de participação da comunidade escolar e de autonomia para legitimar o que pretende alcançar.

Sabe-se que esse tema suscita inúmeras reflexões e é passível de outras pesquisas para aprofundar a compreensão do processo de descentralização implantado no Estado de Santa Catarina em 2003. Reforçar a participação, o controle social, a aproximação do Estado com sua população, podem ser elementos norteadores de novos estudos. Não se tem a pretensão de tornar o tema conclusivo, porém o que se objetivou foi refletir e compreender as repercussões que o processo de descentralização política administrativa provocou na gestão da educação em Santa Catarina. O presente estudo aponta para essas possibilidades. Talvez outra possibilidade de pesquisa possa transitar pelo pensamento dos professores neste processo.

## REFERÊNCIAS

ARRETCHE, T.S. O Mito da Descentralização: maior democratização e eficiência das políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v.11, n.31. jun. 1996.

ATALIBA, G. Princípio Federal, Rigidez Constitucional e Poder Judiciário. **Revista dos Tribunais**. São Paulo. v.3, 1980.

BASTOS, C.R. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva. 1994.

BERCOVICI, G. O federalismo no Brasil e os limites da competência legislativa e Administrativa: memórias da pesquisa. **Revista Jurídica**, Brasília, v.10, n.90, abr/maio, 2008.

BIRKNER, W.M.K. Intervenções governamentais nos processos decisórios para a promoção do desenvolvimento regional: um estudo de caso das Secretarias de Desenvolvimento Regional de Santa Catarina – SDR. **Revista Redes**. Santa Cruz do Sul, v.10 n.2, p.181-195, maio/ago. 2005.

\_\_\_\_\_; TOMIO, F.R.L. Três Aspectos da Política de Descentralização em Santa Catarina. **G&DR**. Taubaté/SP. v.7, n.3, p.3-26, set-dez, 2010.

BORJA, J. **Dimensões teóricas, problemas e perspectivas da descentralização do Estado**. Barcelona: Instituto de cooperação Ibero-americana, 1987.

BRASIL, SANTA CATARINA. Portaria N.01/SED, de 22 de janeiro de 2014. Regulamenta o processo de seleção dos Planos de Gestão das Unidades Escolares da Educação Básica e Profissional da rede estadual de educação, em todos os níveis e modalidades de ensino, e o exercício da função de diretor de escola. **Diário Oficial/SC**. Disponível em: <file:///C:/Users/Paty/Downloads/portaria\_01-sed-de22-01-2014%20(1).pdf>. Acesso em: 20 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. SANTA CATARINA. Decreto SC nº 1794, de 15 de outubro de 2013, alterado pelo Decreto SC nº 243, de 1º de julho de 2015. Disponível em: <file:///C:/Users/Downloads/decreto\_243\_di%C3%A1rio\_oficial.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2016

\_\_\_\_\_, SANTA CATARINA. Lei nº 381, de 07 de maio de 2007. Dispõe sobre o modelo de gestão e a estrutura organizacional da Administração Pública Estadual. Disponível em: <file:///C:/Users/Downloads/LEI%20COMPLEMENTAR%20381,%20de%207%20de%20maio%20de%202007%20-%20Reforma%20Administrativa%20III.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. ESTADO DE SANTA CATARINA. Lei Nº 16.794, de 14 de dezembro de 2015. Aprova o Plano Estadual de Educação (PEE) para o decênio 2015-2024 e estabelece outras providências. Disponível em: <<http://www.sed.sc.gov.br/index.php/servicos/professores-e-gestores/16970-plano-estadual-de-educacao>>. Acesso em: 03 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9394/96 de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Lex**: Coletânea de Legislação e Jurisprudência. Ministério da Educação: Brasília, 1996. . Disponível em: <file:///D:/Usuario/Downloads/lei\_9394-96-LDB.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2016.

CASSEB, P.A. **Federalismo**: aspectos contemporâneos. Coleção saber jurídico. São Paulo: Juarez de Oliveira, 1999.

CAVALCANTI, A. **Regime Federativo e a República Brasileira**: Coleção Temas Brasileiros. Brasília: Universidade de Brasília, 1983.

CHAVES, M.C.S. **Descentralização e Difusão da Política de Defesa da Concorrência no Brasil**: uma análise a partir de pressupostos democráticos federativos. 2009. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

CONTRERAS, J. **Autonomia de professores**. Tradução: Sandra Trabucco Valenzuela. São Paulo: Cortez, 1999.

COSTA, V.L.C. (org.) **Descentralização da Educação – Novas Formas de Coordenação e Financiamento**. São Paulo: FUNDAP/Cortez, 1997.

DALLABRIDA, V.R. Governança Territorial e Desenvolvimento: as experiências de descentralização política administrativa no Brasil como exemplos de institucionalização de novas escalas territoriais de governança. I Circuito de Debates Acadêmicos, 1, 2011. Brasília/DF. **Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos**, 2011.

\_\_\_\_\_; BUTTENBENDER, P.L.; BIRKNER, W.M.K. As Experiências de Descentralização Político-Administrativa dos Estados de SC e RS: Concepções, Percepções e Síntese Avaliativa. **DRD-Desenvolvimento Regional em Debate**. Canoinhas, ano 1, n.1, dez. 2011.

DOWBOR, L. **A Reprodução Social**: proposta para uma gestão descentralizada. Petrópolis/RJ: Vozes, 1998.

EDUCAÇÃO. Governo de Santa Catarina. S.d. Disponível em: <<http://www.sc.gov.br/index.php/acoes-de-governo-educacao>>. Acesso em: 24 jun. 2015.

FERREIRA, A.B.H. Mini Aurélio: o dicionário da língua portuguesa. 8ed. Curitiba: Positivo, 2010.

FREIRE, P. **Pedagogia da Autonomia: saberes necessários a prática educativa.** São Paulo: Paz e Terra, 1996.

GADOTTI, M. **Escola Cidadã.** 3ed. São Paulo: Editora Cortez, 1998.

HORTA, M.R. **Estudos de Direito Constitucional.** Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

JUNQUEIRA, L.A.P. Descentralização e intersectorialidade na construção de um novo modelo de gestão. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro. 1988.

LIMA, T.M.S.M de, O Federalismo Brasileiro: uma forma de Estado peculiar. **Estação Científica On Line.** Juiz de Fora. n.5. jan, 2008.

LOBO, T. Descentralização: conceitos, princípios, práticas governamentais. **Cadernos de Pesquisa.** São Paulo, v.74, p. 5-10, ago. 1990.

MARTINS, A.M.; SANTOS, A.S. R. O financiamento da municipalização do ensino no município de São Paulo. In: GIUBILEI, S. (org.). **Descentralização, Municipalização e Políticas Educativas.** Campinas: Ed. Alínea, 2001.

MARTINS, C.E. **O circuito do poder: democracia, participação, descentralização.** São Paulo: Entrelinhas, 1994.

NETO, E.A. **Curso de Direito Administrativo.** São Paulo: Saraiva. 2005.  
OLIVEIRA, D.A; ROSAR, M.deF.F. **Política e gestão da Educação.** 2ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2008.

PASSOS. C.C.R. **A descentralização e a desconcentração administrativa do Estado de Santa Catarina: a motivação governamental.** 2005. Monografia (Bacharelado em Direito). UNIVALI: São José, 2005.

SILVA, E.P. A Importância do Gestor Educacional na Instituição Escolar. **Revista Conteúdo.** Capivari, v.1, n.2, jul./dez. 2009.

SPINK, P. Descentralização: luto ou luta. In: FISCHER, T. **Poder Local Governo e Cidadania.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1993.

STIVAL, L.T.; SUDBRACK, E.M. Possibilidades Emancipatórias na Gestão Escolar. **Revista de Ciências Humanas.** Frederico Westphalen. v.9, n. 2, 2008. Disponível em: <<http://revistas.fw.uri.br/index.php/revistadech/article/view/373/679>>. Acesso em: 23 nov. 2014.

STRECK, D.R.; REDIN, E. ZITKOSKY, J.J.(Org.). **Dicionário Paulo Freire.** 2ed. rev. Amp. 1ª reimp. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2010.

TOBAR, F. O Conceito de Descentralização: Usos e Abusos. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, n.5, p.31-51, jun. 1991.

**PÁGINAS, SITES E MATERIAIS CONSULTADOS:**

PLANO Estadual de Educação. Disponível em <<http://www.sed.sc.gov.br/secretaria/plano-estadual-de-educacaosc-versao-preliminar>>. Acesso em 30 jun. 2015.

PORTAL da Educação Institucional. **Estrutura Organizacional**. Disponível em <<http://www.sed.sc.gov.br/secretaria/estrutura-organizacional>>. Acesso em 26 maio 2015.

PORTAL do Senador Luiz Henrique da Silveira. **Artigos**. Disponível em <<http://www.luizhenriquesenador.com.br>>. Acesso em 25 jun. 2015.

PORTAL Educação. **A Gestão Educacional e a LDB**. Disponível em <<http://www.portaleducacao.com.br/pedagogia/artigos/2366/a-gestao-educacional-e-a-ldb> ->. Acesso em 24 jun. 2015.

RELATÓRIO do Estado de Santa Catarina- Gestado. **Relatório Estadual da pesquisa Trabalho Docente na Educação Básica no Brasil**. Disponível em: <[http://www.gestrado.org/images/pesquisas/5/PesquisaDocumental\\_SantaCatarina.p](http://www.gestrado.org/images/pesquisas/5/PesquisaDocumental_SantaCatarina.pdf)df>. Acesso em 30 jun. 2015.

SANTA CATARINA. Secretaria de Estado do Planejamento. **Descentralização**. 4 DVDs (180 min.) Produzido pela Diretoria de Gestão da Descentralização. 2010.

SECRETARIA de Desenvolvimento Regional de Itapiranga. Disponível em <<http://www.sdrs.sc.gov.br/sdritapiranga/15029-assembleia-legislativa-discute-orcamento-do-estado-na-regional-de-itapiranga>>. Acesso em 30 jun. 2015.

TECNOLOGIS. Disponível em <<http://www.tecnolegis.com/estudo-dirigido/tecnico-mpu-administrativa/concentracao.html>>. Acesso em 10 jun. 2015.