

- XC -

O NEOINSTITUCIONALISMO NA ANÁLISE DE POLÍTICAS EDUCATIVAS: A GESTÃO DAS ESCOLAS NO MUNICÍPIO DE MESQUITA (RJ)

Sabrina Moehlecke

Faculdade de Educação-UFRJ/Brasil
sabrina.moehlecke@gmail.com

Introdução

Nas últimas duas décadas, as políticas públicas na área da educação no Brasil têm sido cada vez mais direcionadas para o nível das escolas e, dentro destas, para o âmbito de sua gestão. Esse cenário foi influenciado, por um lado, pela difusão de políticas de descentralização, desconcentração e desresponsabilização do Estado para com a educação iniciada ao final dos anos 90, que instauraram novos modos de regulação baseados em resultados (DOURADO, 2008). Contudo, diversas pesquisas também têm indicado que o modo como as escolas e, particularmente, a equipe de gestão organizam seu trabalho no interior da instituição impactam fortemente a qualidade do ensino e da aprendizagem dos alunos (BONAMINO; LIMA, 2013). Já no campo da análise das políticas públicas, tem sido identificada a necessidade, cada vez mais premente, de se observar não apenas o processo de formulação de políticas no âmbito do poder central, que se concentra excessivamente nos decisores que elaboram a política (análise *top-down*), mas também o processo de implementação nas esferas mais locais (análise *bottom-up*), pois tem-se percebido que as instituições e seus agentes reapropriam e ressignificam tais orientações, com relativos graus de autonomia (SCOTT, 2008).

Nessa direção, para aprofundar a análise das políticas educativas voltadas para a gestão escolar, primeiramente foi realizada uma revisão da literatura na área, de modo a sistematizar as principais contribuições da abordagem neoinstitucionalista ao estudo dos processos de formulação e implementação de políticas. Em seguida, foi selecionado o município de Mesquita/RJ, no intuito de identificar o modelo normativo de gestão educacional que predomina em seu sistema de ensino e nas escolas, além do grau de autonomia da escola e de mediação de sua equipe de gestão no processo de apropriação dessas políticas. Tais questões são analisadas tanto a partir do processo de formulação/orientação para ação (estruturas formais), quanto em relação à sua implementação efetiva nas escolas (estruturas informais) (LIMA, 2003). No âmbito das escolas, optou-se por privilegiar a análise da atuação do coordenador pedagógico na equipe de gestão da escola, pela função que lhes é

atribuída de mediação entre as políticas advindas do município e os docentes de sua escola. Para tanto, foram aplicados questionários semi-estruturados aos coordenadores pedagógicos (CP), organizados em três eixos: a) quem são os CPs (perfil); b) como percebem as formas de participação na escola (modelo de gestão); c) como percebem seu lugar na escola (funções/ atribuições). Pretende-se, com tal enfoque, explorar as possibilidades e referenciais de análise no campo das políticas públicas de educação, contribuindo para um maior entendimento da escola enquanto espaço não apenas de aplicação de políticas, mas também de produção e ressignificação destas.

Congruências e dissonâncias na gestão das escolas

A análise de políticas públicas, ao examinar os arranjos institucionais (PIRES & GOMIDE, 2014) e os traços constitutivos de uma dada política, pretende ir além de uma leitura racional e linear das políticas públicas, identificando tensões e conflitos presentes no seu processo de implementação e na construção de seus sentidos e significados. Apesar de ainda termos pouca clareza sobre como são implantadas nossas políticas públicas, novas abordagens como o neoinstitucionalismo tem trazido importantes contribuições ao romper com a perspectiva funcionalista, seqüencial e racional, predominante nos trabalhos da área, para ressaltar a dimensão da apropriação da política, se aproximando dos agentes, de suas funções e estratégias, em um ambiente institucional percebido como múltiplo e imerso em conflitos de legitimidade (HALL; TAYLOR, 2003).

A revisão da produção teórica recente no campo da análise de políticas públicas, particularmente da abordagem neoinstitucionalista *sociológica* e dos trabalhos de Cynthia E. Coburn (2002, 2004), nos permitiu identificar importantes contribuições para um maior aprofundamento das dimensões das políticas educacionais, em especial seu processo de implementação no nível das escolas.

No caso da análise do processo de formulação das políticas educativas em Mesquita, especialmente no que se refere aos mecanismos normativos e aos arranjos institucionais criados, foi possível identificar uma clara orientação em direção da construção de uma administração mais participativa, no município, na estrutura da Secretaria de Educação e nas escolas, especialmente a partir de 2005. Percebeu-se também um significativo grau de autonomia do setor pedagógico na cidade, sua descentralização até o nível das escolas e a clareza na definição formal de suas funções dentro da instituição. Ou seja, no plano normativo, daquilo que é prescrito às escolas, há um alto nível de coesão em termos da concepção de gestão e das funções atribuídas aos CPs.

No entanto, a difusão dessa concepção de gestão não ocorre de forma linear e seqüencial, como suporia uma análise *top-down* unidirecional. Antes, o que se identificou no plano da ação foi um processo interativo, marcado por congruências importantes acerca da atuação dos CPs e dos

modelos de gestão, mas também permeado por dissonâncias, principalmente quando se aprofunda o olhar sobre as relações internas da escola.

Com respeito ao perfil dos CPs, a pesquisa identificou que: a grande maioria eram mulheres (95%); 52% tinham entre 30 e 40 anos; a quase totalidade ingressou no cargo por indicação; todos têm formação superior, 62% em Pedagogia, sendo que 59% têm também pós-graduação. Contudo, apenas 30% das pós-graduações são na área de gestão. Exercem concomitantemente a docência 57% dos CPs, sendo que 96% já atuaram como docentes. Por outro lado, os CPs têm pouco tempo na função (42% até 2 anos).

Sobre a percepção dos CPs em relação à gestão da escola: 64% caracterizam-na como democrática e/ou participativa; 54% entendem que exercem seu trabalho com muita autonomia; porém, apenas 30% definem as relações de poder na escola como descentralizadas e horizontais. Há uma multiplicidade de espaços coletivos em funcionamento nas escolas do município e uma boa regularidade nos encontros, no entanto, foram identificadas dificuldades dos CPs no envolvimento efetivo dos docentes nas atividades propostas, indicando estratégias que se aproximam mais das “estruturas paralelas” e/ou “assimilação” do que da “acomodação”, no sentido atribuído por Coburn.

Quanto às funções exercidas pelos CPs nas escolas, observou-se inicialmente um bom nível de congruência entre aquelas *prescritas* aos CPs e sua própria visão acerca de quais *deveriam ser* estas atribuições. O mesmo ocorreu nas respostas espontâneas sobre o que *efetivamente* realizam nas escolas. Divergências entre essas três dimensões só apareceram quando se questionou especificamente sobre as dificuldades no exercício da função. Nesse sentido, apesar do papel de mediador atribuído aos CPs pelo município, sua efetividade no plano da ação prática nas escolas parece variar consideravelmente.

Considerações

Com relação ao lugar da escola enquanto espaço de produção e reprodução de políticas, a análise combinada e articulada dessas três dimensões – o *prescrito* no plano normativo, o que *deveria ser* na visão dos agentes e aquilo que *efetivamente* realizam – parece ser uma boa estratégia para se estabelecer o grau de institucionalização e efetividade de uma dada política ao nível da escola, aspecto explorado nessa pesquisa, mas que ainda carece de estudos mais sistemáticos e associados ao aprofundamento teórico do campo da análise de políticas educacionais.

Referências

BONAMINO, A.; LIMA, N.C.M. Aspectos da gestão escolar e seus efeitos no desempenho dos alunos nos anos iniciais do ensino fundamental. In: MARTINS, A.M. et al.(orgs.) **Políticas e gestão da educação: desafios em tempos de mudança**. Campinas, SP: Ed.Associados, p.92-117, 2013.

COBURN, C.E. Shaping teacher sensemaking: School leaders and the enactment of reading policy. **Educational Policy**, v. 19, n. 3, p.476-509, 2002.

COBURN, C.E. Beyond decoupling: Rethinking the relationship between the institutional environment and the classroom. **Sociology of Education**, n. 77, p.211-244, 2004.

DOURADO, L. **Políticas e gestão da educação básica no Brasil: novos marcos regulatórios?** São Paulo, Xamã, 2008.

HALL, P.A.; TAYLOR, R.C.R. As três versões do neoinstitucionalismo. **Lua Nova**, no. 58, 2003.

LIMA, L. **A escola como organização educativa: uma abordagem sociológica**. 2ª ed., São Paulo: Cortez, 2003. 189pgs.

PIRES, R. & GOMIDE, A. *Burocracia, democracia e políticas públicas: arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento*. **Texto para discussão**, no.1940. Brasília: IPEA, 2014.

SCOTT, W.R. **Institutions and organizations: ideas and interests**. 3a. Ed., Thousand Oaks: Sage, 2008.