



## Neoinstitucionalismo e políticas educativas: arranjos institucionais na gestão escolar

Sabrina Moehlecke

Universidade Federal do Rio de Janeiro

### Resumo

O presente artigo tem como objetivo analisar o processo de implementação de políticas educacionais no Brasil, com especial atenção para o âmbito da gestão escolar. A partir da análise de políticas, particularmente do neoinstitucionalismo sociológico, observa-se como as instituições e seus sujeitos reapropriam e ressignificam as políticas educacionais, com relativos graus de autonomia segundo Scott (2008) e Lima (2003). Como metodologia, utilizam-se a revisão bibliográfica, análise documental e entrevistas semiestruturadas com gestores do município de Mesquita/Rio de Janeiro. Foram analisadas tanto as orientações para a ação (estruturas formais), quanto sua implementação efetiva nas escolas (estruturas informais) (LIMA, 2003). Como resultado, percebeu-se um ambiente institucional múltiplo e imerso em distintas estratégias de legitimidade da política, de acordo com Coburn, Choi e Mata (2013), seja ela moral, cognitiva ou pragmática, indicando a necessidade de se aprofundar o estudo da escola enquanto locus de produção e não apenas de aplicação da política.

Palavras-chave: Política educacional. Neoinstitucionalismo. Arranjos institucionais. Gestão escolar.

39

### Neo-institutionalism and educational policies: institutional arrangements in school management

#### Abstract

This article aims to analyze the process for educational policies implementation in Brazil, with special attention to the scope of school management. From the analysis of policies, particularly from the sociological neo-institutionalism, we observe how institutions and their subjects appropriate and reframe the educational policies, with relative degrees of autonomy, according to Scott (2008) and Lima (2003). As methodology, we deploy bibliographical review, documentary analysis and semi-structured interviews with school managers of municipality of Mesquita/Rio de Janeiro. We analyzed both the guidelines for action (formal structures) and their effective implementation in schools (informal structures) (LIMA, 2003). As a result, we perceived a multiple institutional environment, immersed in distinct strategies of legitimacy of policy, according to Coburn, Choi and Mata (2013), be it moral, cognitive or pragmatic, indicating the need to deepen investigations of schools as locus of production and not only of application of the policy. Keywords: Educational policy. Neo-institutionalism. Institutional arrangements. School management.

## Neoinstitucionalismo y políticas educativas: arreglos institucionales en la gestión escolar

### Resumen

En el presente artículo, exploramos la problemática de la internacionalización del currículo. Este artículo tiene como objetivo analizar el proceso de implementación de las políticas educativas en Brasil, con especial atención al ámbito de la gestión escolar. A partir del análisis de políticas, especialmente del neoinstitucionalismo sociológico, se observa como las instituciones y sus sujetos reapropian y resignifican las políticas educativas, con grados relativos de autonomía, según Scott (2008) and Lima (2003). Como metodología, se utilizan la revisión bibliográfica, análisis documental y entrevistas semiestructuradas realizadas con gestores escolares del municipio de Mesquita/Rio de Janeiro. Se analizaron tanto las orientaciones para la acción (estructuras formales), como su implementación efectiva en las escuelas (estructuras informales) (LIMA, 2003). Como resultado, se percibió un ambiente institucional múltiple e inmerso en diferentes estrategias de legitimidad de la política, de acuerdo con Coburn, Choi y Mata (2013), sea moral, cognitiva o pragmática, indicando la necesidad de profundizar en la investigación de la escuela como locus de producción y no sólo de aplicación de la política. Palabras clave: Política educacional. Neoinstitucionalismo. Arreglos institucionales. Gestión escolar.

40

### 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 para o âmbito de sua gestão. Essa orientação foi influenciada, sobretudo, pela difusão de políticas de descentralização, desconcentração e desresponsabilização do Estado para com a educação iniciada ao final de 1990, instaurando novos modos de regulação, baseados em resultados (OLIVEIRA, DUARTE, 2011; 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 (BROOKE, SOARES, 2008; BLANCO, 2008; BONAMINO, LIMA, 2013). Seguem nessa direção, por exemplo, os estudos sobre "clima escolar", que ressaltam a influência na qualidade da educação de aspectos como o grau de satisfação e comprometimento dos membros da escola; seus modos de interação; as formas de liderança exercidas pela direção; as



reações às normas e códigos de conduta; os valores, atitudes e comportamentos vigentes no ambiente escolar (BLANCO, 2008).

Em âmbito nacional, ocorreram, dentro desse escopo de políticas focadas na dinâmica interna de gestão da escola, alguns programas do Ministério da Educação, como o Programa Nacional de Educação e Gestão na Educação Básica, voltado para a formação de diretores e coordenadores pedagógicos das escolas, o Programa Nacional de Fortalecimento do Conselho Escolar, entendido como relevante instância de gestão democrática nas escolas, entre outros. No Estado do Rio de Janeiro, tais programas federais, em convênio com o governo estadual e alguns municípios, estiveram em vigência desde 2008. Observam-se, ainda, várias ações em nível local (Estadual e Municipal) que privilegiam essa mesma preocupação, com políticas e programas direcionados às escolas e às suas instâncias de gestão.

As pesquisas que têm se debruçado sobre as políticas voltadas à gestão escolar direcionam suas análises, geralmente baseadas em estudos documentais, para a explicitação da concepção de gestão que informa essas políticas e programas. Particularmente, identificam uma tensão entre a noção de gestão democrática, conforme preconizada pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, e uma concepção de cunho mais gerencialista (TYLER, 1991), conceituada por alguns autores como “neo-taylorismo” (LIMA, 2003) ou “nova gestão pública” (ABRUCIO, 2006).

Contudo, no campo 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).

Desse modo, a análise de políticas públicas, ao examinar os “arranjos institucionais”<sup>1</sup> e os traços constitutivos de uma dada política, deve ir além de uma leitura racional e linear das políticas públicas, identificando tensões e conflitos entre as racionalidades técnicas e políticas presentes no seu processo de implementação e na construção de seus sentidos e significados (SOUZA,

2003). Ainda existe pouca clareza sobre como são implementadas nossas políticas públicas, nas mais diversas áreas, sendo este seu principal ponto de estrangulamento (MELO, 1999). No entanto, novas abordagens como o neoinstitucionalismo têm trazido importantes contribuições nessa linha, 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).

42 Nessa direção, visando aprofundar a análise das políticas educativas voltadas para a gestão escolar, optou-se, neste artigo, por articular o seu processo de formulação (*top-down*), por meio da análise dos arranjos institucionais no plano normativo (orientação para a ação), com o processo de implementação no nível das escolas (*bottom-up*), por meio da análise de sua dimensão informal (prática em ação). Ou seja, pretende-se construir um olhar sobre a escola e sua forma de gestão, conceituando-a como lócus de produção e reprodução de orientações e de regras, com base no estudo do plano das orientações para a ação e do plano da ação em si (LIMA, 2003). Além de identificar os modelos normativos de organização prescritos às escolas pelo sistema de ensino, procura-se entender como a escola dialoga com essas orientações e como as (re)interpreta, compreendendo-a também como espaço de formulação de políticas.

Para tanto, primeiramente foi realizada uma revisão da literatura na área da análise de políticas públicas em educação, para identificar as principais contribuições da abordagem neoinstitucionalista para o estudo dos processos de formulação e implementação de políticas. Em seguida, foi selecionado o município de Mesquita/Rio de Janeiro, de modo a levantar qual o modelo normativo de gestão educacional predominante em seu sistema de ensino e nas escolas e qual o grau de mediação e autonomia da escola e de sua equipe de gestão no processo de apropriação dessas políticas. Tais questões são analisadas tanto a partir de seu processo de formulação/orientação para ação (estruturas formais), quanto em relação à sua implementação efetiva nas escolas (estruturas informais).

No âmbito das escolas, optou-se 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 da Secretaria de



Educação do município e os docentes de sua escola. 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.

## O neoinstitucionalismo e as políticas educacionais

Tradicionalmente, o campo das políticas públicas foi dominado por uma abordagem funcionalista e racionalista, seguindo uma visão linear e lógica, que privilegia a perspectiva *top-down* a partir do olhar daqueles considerados os formuladores das políticas (SOUZA, 2003). Estabelecem-se explicações racionais, de orientação pragmática, preocupadas em propor soluções práticas para problemas práticos, comprometendo-se com uma filosofia de engenharia social. Enraizada na tradição positivista e determinista, ela se insere dentro da lógica de "regulação social", preocupada em explicar o *status quo*, a ordem social, o consenso e a integração social (BURRELL; MORGAN, 1979).

Quando aplicada aos estudos das políticas educacionais, essa perspectiva acentua "[...] a importância das normas abstratas e das estruturas formais, os processos de planejamento e de tomada de decisões, a consistência dos objetivos e das tecnologias, a estabilidade, o consenso e o caráter preditivo das ações" (LIMA, 2003, p. 25).

Ou seja, trabalha-se com uma racionalidade de tipo instrumental, técnica, econômica, também denominada de racionalidade burocrática, que seria onisciente, racional, conhecendo todos os cursos da ação. Com base nessa visão, toda "[...] ação organizacional é entendida como sendo o produto de uma determinada decisão claramente identificada, ou de uma escolha deliberada, calculada" (LIMA, 2003, p. 21).

Nessa lógica linear, sequencial e normativa, a abordagem funcionalista procura a política educativa "certa". Nesse processo, parte-se da identificação de um problema, depois pela elaboração das soluções mais adequadas, por sua aplicação na prática e finalmente pela avaliação dos resultados (LESSARD; CARPENTIER, 2016). O que se busca, nesse modelo, é "[...] a fidelidade ou a coerência do modelo de intervenção e toda modificação durante a aplicação na prática só tem sentido se contribuir para essa coerência almejada" (LESSARD; CARPENTIER, 2016, p. 55).

Nessa perspectiva, compreende-se que a ciência é capaz de definir as dimensões de uma boa escola e de um bom ensino, como seguem vários estudos sobre escolas eficazes ou a eficácia em educação. Não são incorporadas considerações de valores, finalidades, escolhas éticas e morais, nem o saber da experiência dos praticantes. Predomina uma visão técnica e instrumental da escola, do professor e da equipe escolar, cujo trabalho seria seguir, de forma precisa, as regras e ações previamente definidas.

Apesar de sua grande influência na área educacional, várias críticas foram feitas à abordagem funcionalista, principalmente por ela não conseguir apreender o real funcionamento da escola em sua dinâmica interna, ou seja, a aplicação da política educativa na prática. Aqueles que tomam as decisões nas políticas educacionais se comportam como se as escolas operassem de acordo com o modelo racionalista, mas, em geral, as escolas carregam uma multiplicidade de objetivos e opiniões (LIMA, 2003). Sugere-se um excesso de unidade, integração, consenso e coordenação que são raros na escola (WEICK, 1976). Além disso, muitas vezes, as ações, decorrentes do processo de implementação das políticas educacionais, resultam no oposto do que se procurava alcançar.

44 Outra crítica à abordagem funcionalista e à sua lógica sequencial refere-se ao fato de que nem sempre é fácil identificar cada etapa de uma política, definir, claramente, seus propósitos ou estabelecer um único decisor ou formulador. Muitas vezes “[...] a política real é uma não decisão ou a ausência de decisão” (LESSARD; CARPENTIER, 2016, p. 56), ou uma não aplicação na prática, assim como seus objetivos podem ser equívocos e vagos, pois há uma “[...] dimensão aleatória, improvisada e descontrolada das políticas públicas” (LESSARD; CARPENTIER, 2016, p. 57). Por isso, muitas vezes as políticas não são avaliadas ou nem mesmo chegam a ser concluídas.

Nessa lógica, o Estado, também, precisaria deixar de ser concebido como entidade monolítica e homogênea, que atuaria de modo coerente e coordenado, para ser compreendido como

[...] um espaço no qual agem diversos agentes em concorrência para determinar a pauta das questões de interesse público, influenciar a problematização das mesmas e definir as linhas de ação que serão finalmente aplicadas na prática (LESSARD; CARPENTIER, 2016, p. 91).

Nessa perspectiva, esse modo de perceber as políticas públicas “[...] realça a diversidade de interesses, a inexistência de objetivos consistentes e



partilhados por todos, a importância do poder, da luta e do conflito e um tipo específico de racionalidade – a racionalidade política” (LIMA, 2003, p. 17), que chama a atenção para a heterogeneidade que caracteriza os diversos atores educativos, podendo ser incluídos tanto o Ministério da Educação quanto o próprio Estado, por mais centralizados que sejam.

Com relação ao estudo das políticas educacionais, em particular, Bidwell (2006), acrescenta ainda que a escola, do ponto de vista da perspectiva funcionalista e de sua lógica racional-burocrática, seria uma anomalia, pois se, por um lado ela pode ser considerada uma instituição burocrática que obedece a regras e normas universalistas, ela é também uma burocracia fraca, frouxa, pois a racionalização de seus procedimentos é pouco rigorosa e oferece grande margem de manobra aos agentes nas escolas (LESSARD; CARPENTIER, 2016). Essa imprecisão estrutural da escola estaria associada à sua vulnerabilidade com relação ao ambiente e à influência da autoridade dos representantes eleitos, bem como dos pais, no caso de sistemas educacionais mais descentralizados e participativos. Com isso, a questão da autoridade e suas fontes de legitimidade ganham grande importância.

Nesse sentido, uma questão relevante trazida a esse debate foi a observação da dimensão simbólica da política, que, às vezes, pode tornar-se a própria substância da política, muito mais do que qualquer ação ou planejamento elaborados. A abordagem sociocognitiva ou simbolista interacionista de Karl Weick (1976; 2001) foi uma grande contribuição nessa direção, particularmente seus conceitos de “desvinculação” (*loosely coupled*) e o “fazer sentido” dos agentes. Weick introduz, na análise de políticas, a pluralidade e as fontes individuais e intersubjetivas de sentido, chamando a atenção para a criação improvisada de sentido, onde, “[...] metodologicamente, a questão não é saber se os agentes aplicam fielmente na prática uma política definida no topo da pirâmide escolar, mas sim compreender os processos de construção de sentido” (WEICK, 1976, p. 69).

Douglas Orton e Karl Weick (2001) sustentam que há dois mecanismos de vinculação em toda organização:

[...] o primeiro está ligado ao trabalho realizado pela organização e une a(s) tecnologia(s) da produção, as tarefas e subtarefas, os papéis, os territórios de trabalho e os trabalhadores; o segundo é a autoridade das posições, que une as posições, funções, responsabilidades, possibilidades ou terrenos de ação autorizados, recompensas e sanções (ORTON; WEICK, 2001, p. 62).

Desse modo, uma vinculação frouxa ou uma desvinculação, como tem sido observado na área da educação principalmente entre a equipe de gestão e o trabalho executado pelos professores, facilitaria uma adaptação, em que os agentes disporiam de espaços de autonomia que lhes dariam maior capacidade de resistência, liberdade e flexibilidade.

Para Weick, as organizações e seus agentes descobrem seus objetivos por meio da ação e não de uma definição prévia e planejada. Desse modo, a atividade de “fazer sentido” é produzida nas interações entre os agentes e no uso da linguagem, no que se poderia chamar de uma regulação sociocognitiva do trabalho. Contudo, para Weick, uma organização não tem existência fora das interações entre os agentes, diferentemente do funcionalismo e do estudo sociológico das organizações. Nesse sentido, entre outras críticas, muitos autores levantam a dificuldade em associar análises micro e macro da política na abordagem desenvolvida pelo autor, ou seja, não haveria mais muita política em sua análise.

Em face dos diversos questionamentos à abordagem funcionalista surge, a partir dos anos de 1970, o chamado “neoinstitucionalismo”, levando a uma mudança significativa na análise de políticas públicas, que passam a focar os processos de implantação das políticas e não mais apenas ou prioritariamente seu âmbito de formulação ou decisão. O chamado institucionalismo “clássico”, a partir de uma leitura *top down* das políticas públicas, compreendia que o ambiente institucional exercia uma pressão sobre as organizações, “[...] explicada pelo peso de mitos, rituais e estruturas cognitivas que informam e orientam os agentes em direção a condutas legítimas ou adequadas [...]”, onde a resposta só poderia ser submeter-se ou sucumbir (LESSARD; CARPENTIER, 2016, p. 51). Contudo, “[...] constatou-se que se estavam exagerando a unidade e a coerência das pressões do ambiente, pois a realidade era mais marcada por complexidade, diversidade, ambigüidade” (LESSARD; CARPENTIER, 2016, p. 78).

Desse modo, no neoinstitucionalismo da década de 70, começou-se a valorizar a capacidade dos agentes organizacionais de fazerem escolhas estratégicas ao interpretarem e resignificarem as regras, normas e pressões sofridas no ambiente, agora de uma perspectiva denominada de *bottom up*. Passou-se a levar em conta as dinâmicas de institucionalização e desinstitucionalização, aproximando-se dos agentes, dentro de um ambiente organizacional tido como incerto e plural, definido a partir de disputas de legitimidade.



De forte orientação anglo-saxã, o neoinstitucionalismo foi especialmente influenciado pelos trabalhos de Jonh Meyer e Brian Rowan (1977), que percebem que as estruturas formais de uma organização têm também uma dimensão simbólica, informal. Ou seja, as organizações veiculam convicções e dependem de valores fortes que definem o comportamento dos agentes e sua confiança e não como resultado da eficácia de uma regra, norma ou política. Nesse sentido, as organizações seriam especialmente influenciadas pelo ambiente institucional, que lhes confere maior legitimidade e chances de continuidade.

Os trabalhos de Michael Cohen, James March e Johan Olsen (1972) também tiveram grande impacto nesse debate, particularmente a imagem de ambiguidade organizacional associada ao modelo por eles construído. De acordo com esse modelo, as organizações e seus atores descobrem seus objetivos por meio da ação e não de uma definição prévia e planejada. Nessa perspectiva, as organizações, inclusive as educativas, se caracterizam por:

- a) objetivos e preferências inconsistentes e insuficientemente definidos e uma intencionalidade organizacional problemática;
- b) processos e tecnologias pouco claros e pouco compreendidos pelos membros da organização;
- c) participação fluida, do tipo part-time (LIMA, 2003, p. 30).

Em seus estudos mais recentes, William Richard Scott (2004, 2008) conseguiu sintetizar alguns dos pressupostos básicos dessa nova abordagem na análise das políticas públicas que ficou conhecida como neoinstitucionalismo sociológico. Segundo esta: a) os ambientes institucionais não são monolíticos e estáveis, mas sim variados e conflituosos; b) as fronteiras das áreas organizacionais são tênues e vagas; c) há uma multiplicidade de arranjos institucionais funcionando ao mesmo tempo e em várias áreas de uma organização; d) as disputas entre as regras estabelecidas possibilitam escolhas e negociações entre os agentes; e) a reintrodução da ideia de “agência” possibilita observar a capacidade de os sujeitos fazerem a diferença em uma dada situação, mas sua autonomia e capacidade de ação são sempre relativas.

Com base na concepção de um “pluralismo institucional”, em que se percebem as organizações de um modo não unitário, problematiza-se sua estabilidade e compreende-se que a mudança nas organizações é menos rara e difícil do que o institucionalismo clássico concebia. Essa perspectiva pluralista das instituições permite observar tensões dinâmicas e traz, com isso, um potencial

de mudança sempre presente. Contudo, essa transformação organizacional não é radical, pois está limitada pelo seu contexto social, político e histórico.

Com relação à ideia de “agência”, outro conceito importante ressignificado pelo neoinstitucionalismo, vale observar que

Os agentes são institucionalmente construídos, mas também têm um potencial variável de reconstrução de regras, normas e convicções que guiam – mas não determinam – o comportamento deles. [...] Os agentes elaboram estratégias, [...] interpretam, traduzem e negociam a situação. Todas as organizações são dotadas de um certo nível de agência, isto é, a capacidade [...] de provocar um certo efeito no mundo social, alterando as regras, os laços de relações ou a distribuição de recursos (LESSARD; CARPENTIER, 2016, p. 77-78).

48 Ou seja, além de uma adesão ou conformidade às pressões institucionais, os agentes também podem responder com a esquivas, o desafio, a manipulação ou mesmo com um boicote dissimulado (OLIVER, 1991). Mesmo a aparente conformidade às pressões normativas pode ainda ser apenas “cerimonial”, pois não haveria um efetivo comprometimento ou legitimidade atribuída a elas pelos agentes.

Nesse sentido, do ponto de vista neoinstitucional, a legitimidade das políticas produzidas pelo Estado está no centro dessa análise, pois é entendida como a ferramenta de regulação das tensões entre uma organização e o seu ambiente. A política deve ser inteligível para os agentes, mas essa inteligibilidade não é somente cognitiva, ela é também moral e prática/pragmática (SUCHMAN, 1995). Ou seja, a legitimidade comporta três dimensões – pragmática, moral e cognitiva, e “[...] cada uma dessas dimensões tem suas exigências próprias e pode dar origem a controvérsias e conflitos entre diferentes agentes” (SUCHMAN, 1995, p. 75). A existência ou não de uma legitimidade das políticas nessas dimensões provoca consequências no comprometimento dos agentes, na coordenação da ação e nas relações de autoridade dentro de uma organização.

Cynthia Coburn (2002; 2004; 2013), também, imersa nesse debate, traz em seus estudos uma nova proposta de análise das políticas públicas, ao articular conceitos da abordagem sociocognitiva e do neoinstitucionalismo, associando assim a dimensão macro e o micro das políticas. Para Coburn (2004), em paralelo aos processos de “fazer sentido” locais, surgem pressões



institucionais mais ou menos fortes, dimensão pela qual incorpora os conceitos do neoinstitucionalismo.

Coburn redefine a ideia de “estruturação” de uma política, que não seria restrita à fase de elaboração da política, como sustenta a abordagem funcionalista. Para ela, a estruturação também é retomada na fase da aplicação/implementação da política. Os “aplicadores” de uma política, como professores ou a equipe de gestão da escola, são também compreendidos como formuladores de políticas, pois eles também negociam a definição do problema e sua solução, de forma interativa e mediada pelas relações de autoridade e por suas próprias percepções acerca da situação. Coburn entende que é esse processo do “fazer sentido”, ou seja, as disputas pelo entendimento da política, o nível da sua aplicação na prática, que mediatiza as pressões e leva a diversas estratégias, tais como rejeição, desvinculação, desenvolvimento de estruturas paralelas, assimilação, acomodação. Nesse sentido, a autora observa que tais estratégias, utilizadas por professores, têm impacto na política e demonstram uma autonomia considerável destes enquanto agentes. Contudo, reconhece que as professoras e o ambiente escolar são permeáveis ao ambiente institucional; portanto, a autonomia das professoras sempre é limitada (*bouded autonomy*).

Para Lessard e Carpentier (2016), a originalidade de Coburn foi ter analisado as orientações do ambiente institucional a partir de várias dimensões: a) a sua congruência com as convicções das professoras; b) a sua intensidade, ou seja, sua propensão a propagar-se; c) seu caráter e relevância normativa, pois nem todas as pressões institucionais têm igual força, amplitude ou penetração.

Para analisar a congruência entre políticas e convicções das professoras, Coburn faz uso das dimensões de legitimação de Suchman (1995) e, a partir disso, explica as estratégias observadas entre os agentes/professores dentro do ambiente institucional: a) a “desvinculação” seria quando, por exemplo, uma professora usa lista de palavras na parede da sala, mas não faz referência a elas na aprendizagem dos alunos; b) as “estruturas paralelas” ocorreriam quando o professor sofre pressões contraditórias como, por exemplo, da direção da escola e da secretaria de ensino, buscando um equilíbrio entre ambas; c) a “[...] assimilação” aconteceria quando o professor transforma a mensagem para que se ajuste às suas convicções, tornando compatível na prática o que é intelectualmente contraditório; d) já a “acomodação” seria o reordenamento das convicções preexistentes, aquilo que efetivamente as políticas almejam, porém mais raro de acontecer (LESSARD; CARPENTIER, 2016, p. 86).

Dentro da estrutura da gestão das escolas, Coburn (2004) vê as diretoras como agentes ativos da vinculação entre sala de aula e ambiente institucional. Elas são, ao mesmo tempo, barreiras e facilitadoras/tradutoras das políticas, influenciando o fazer sentido das professoras ao participarem da estruturação da conversa entre as docentes.

Percebe-se, pela revisão da literatura realizada, que o campo das políticas públicas passou por significativas mudanças nas últimas décadas, trazendo, hoje, uma riqueza conceitual que permite novas possibilidades de análise de modo a aprofundar o conhecimento dos processos de implementação de políticas educacionais que tenham a escola como *locus* privilegiado de ação.

## Arranjos institucionais na gestão das escolas no município de Mesquita (RJ)

### *Metodologia*

Para apreender as diferentes dimensões das dinâmicas de gestão da escola, com base em uma abordagem neoinstitucionalista, foi realizada uma pesquisa empírica, ao longo de 2016, no município de Mesquita (Rio de Janeiro), junto aos coordenadores pedagógicos (CPs) que atuam nas escolas da rede pública municipal. Esse trabalho consistiu, em um primeiro momento, no levantamento do contexto socioeconômico da cidade e das orientações normativas produzidas pela administração municipal, consubstanciadas em leis, regulamentos e organogramas, visando identificar a dimensão da formulação da política e as estruturas formais da instituição que estabelecem o dever ser, ou seja, a "orientação para a ação" (LIMA, 2003), no que se refere à gestão das escolas.

Em seguida, foram aplicados questionários semiestruturados aos coordenadores pedagógicos das escolas na intenção de observar os processos de implantação da política, ou seja, da aplicação na prática da gestão nas escolas, considerando sua dimensão informal e a relevância dos CPs enquanto agentes na mediação entre as orientações advindas da Secretaria Municipal de Educação e os professores. Os questionários foram 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). Foram distribuídos 30 questionários aos CPs que participavam de um curso de formação no município, em abril de 2016, obtendo-se um retorno de 28 respondentes, o que corresponde a mais de 70% do total de CPs.



### *Contexto socioeducacional*

O município de Mesquita, situado na região da Baixada Fluminense, é relativamente novo, tendo sido emancipado, em 1999, e instituído formalmente em 2001. Sua renda média de R\$640,37 fica bem abaixo da média nacional, e seu índice de GINI de 0,47 tem permanecido estável nos últimos anos. Contudo, na última década, seu IDH melhorou, passando de 0,634 em 2000 para 0,737 em 2010, índice considerado alto, especialmente influenciado pelo indicador de longevidade (IBGE, 2010).

Na área da educação, o município possui 34 escolas, da educação infantil ao ensino fundamental e um total de 11.940 alunos (INEP/MEC, 2015). Apesar de contar com uma rede de ensino que pode ser considerada de pequeno porte, os indicadores educacionais trazem consideráveis desafios. Das crianças de 5 a 6 anos, 92% estão na escola, mas apenas 53% dos jovens de 15 a 17 anos possuem o ensino fundamental completo e daqueles com mais de 18 anos apenas 66% terminaram essa etapa da educação básica. No ensino fundamental, as taxas de aprovação aumentaram nos últimos anos, sendo 92,9% no quinto ano e 87,8% no nono ano, mas ainda apresentam uma distorção idade-série alta, 36,9% no quinto ano e 34,8% no nono ano (INEP/MEC, 2015). Isso se reflete também no Ideb do município, de 4,8 nos anos iniciais do ensino fundamental e de 3,7 nos anos finais.

Outro indicador que vale ser mencionado é o nível de formação docente, que, nos anos iniciais ainda tem 39,4% dos docentes sem formação superior; percentual que cai para 3,4% nos anos finais. Por fim, particularmente relevante para o tema discutido, o nível de complexidade da gestão das escolas, medido pelo Inep por meio do ICG (Indicador de Complexidade da Gestão na escola), é relativamente alto nas escolas que ofertam os anos finais do ensino fundamental: 75% dessas escolas possuem ICG no nível 5 e 6. Nos anos iniciais, 47,6% das escolas estão no nível 2 de complexidade da gestão e 33,3% nos níveis 5 e 6 (INEP/MEC, 2014). Como o ICG mede a complexidade envolvida na gestão das escolas, quanto mais alto o índice, supõe-se que também aumentem as demandas para os docentes e gestores das escolas, tornando ainda mais relevante a presença e atuação de profissionais como coordenadores pedagógicos na instituição.

### *Orientações para uma gestão mais participativa e autônoma*

Nesta parte do estudo, foi realizada uma análise documental, com base nos instrumentos normativos que levaram à constituição das estruturas formais da administração do município e de seu setor educativo (leis, decretos, resoluções), desde a sua criação até o ano de 2016, procurando observar as orientações políticas em relação ao grau de autonomia da área da educação no município, com a constituição ou não de uma estrutura pedagógica própria e em relação ao tipo de gestão definido para as escolas. A partir desse levantamento no plano da formulação das políticas educativas, foi possível identificar, com relação ao processo de formalização e regulamentação da educação no município de Mesquita e aos arranjos institucionais estabelecidos, três períodos distintos: 1º período (2000-2004); 2º período (2005 a 2012); 3º período (2013-2016).

Em 2001, com o estabelecimento formal do município, é definida, por meio de decreto, a estrutura administrativa municipal e é criada uma Secretaria de Educação, à qual, depois, foram acrescentadas as áreas da Cultura, Turismo, Esporte e Lazer, além da criação do Conselho Municipal de Educação. Nesse momento, ainda não existia um sistema de ensino municipal. Em 2002, estabelece-se, em lei, o quadro permanente de servidores do município que, nesse momento, ainda eram todos oriundos de Nova Iguaçu, município do qual Mesquita se emancipou.

Para a área da educação, constavam 21 orientadores educacionais, para atuar nas escolas e 3 supervisores educacionais, para avaliar as unidades escolares, mas nenhum CP. No mesmo ano, são instituídos os Conselhos Escolares, mas não havia um detalhamento de seu funcionamento tampouco ações para sua implantação nas escolas. Percebe-se, nesse 1º período, um baixo grau de institucionalização da educação, com pouca regulamentação e clareza na direção que se quer dar às ações na área, à sua estrutura pedagógica e ao modelo de gestão das escolas.

O segundo período, com a mudança do grupo político à frente do município, é marcado por promessas de transformação nas práticas políticas da cidade e pela construção de uma gestão democrática na administração municipal, com a criação de uma coordenadoria de gestão participativa para alavancar esse processo. Nesse movimento, há, também, uma proposta mais explícita com relação à área da educação e à defesa do modelo de gestão democrática nas escolas. Em 2005, é realizado o primeiro concurso público de Mesquita, substituindo grande parte dos servidores temporários.



Contudo, apesar da implantação de projetos de mobilização para uma gestão mais democrática das escolas, como o Projeto “Participa Escola”, realizado em 2007 para estimular os Conselhos Escolares e Grêmios nas escolas (ROSA, 2009), apenas, ao final do primeiro mandato, é que são efetivamente construídos mecanismos institucionais que formalizam essa orientação na gestão das escolas em termos normativos no município. Em 2008, é aprovado o Plano de Carreira dos profissionais da educação municipais; em seguida, é instituído o Sistema Municipal de Ensino de Mesquita, quando por fim foram regulamentados os Conselhos Escolares.

Entre os princípios da gestão democrática, definidos em lei pelo Conselho Municipal de Educação, tem-se a participação dos profissionais da educação, pais e alunos na elaboração do projeto político-pedagógico (PPP) das escolas; a descentralização das decisões do processo educacional e o estabelecimento coletivo de critérios político-acadêmicos para a escolha de diretores de escolas.

Pertinente aos Conselhos Escolares, este é definido como órgão colegiado, de caráter deliberativo, consultivo e fiscalizador, tendo como objetivos: garantir a gestão escolar democrática, seguindo o PPP da escola; estabelecer políticas e diretrizes; acompanhar e avaliar o trabalho pedagógico da escola. Vale ressaltar, no modelo definido, a composição dos Conselhos, com 50% de profissionais da educação, e 50% de alunos e responsáveis de alunos; o fato de todos serem eleitos, com mandatos de dois anos; além da fixação de reuniões mensais ou bimestrais, preservando uma regularidade dos encontros. O Plano de Cargos e Carreira, ao definir as atribuições dos supervisores escolares, coordenadores pedagógicos (CPs) e orientadores educacionais, também explicita que suas atividades se caracterizam pelo exercício permanente da gestão democrática do ensino.

Esse processo de constituição de uma estrutura pedagógica própria no município, marcada pelo princípio da gestão democrática, se consolida no segundo mandato do mesmo prefeito, que se reelege em 2008 e, em 2009, cria uma Coordenadoria de Supervisão educacional dentro da Secretaria Municipal de Educação e, em 2010, estabelece cargos efetivos no quadro de pessoal da Secretaria.

Por fim, em 2011, o Conselho Municipal de Educação aprova o regimento escolar do município, definindo normas próprias de funcionamento das instituições educacionais e regulamentando a organização das escolas

visando a uma gestão democrática e compartilhada. Entre as atribuições da Coordenadoria de Supervisão educacional, órgão responsável pela fiscalização do Sistema Municipal de Ensino, ressalta-se a de participar junto à unidade escolar na criação, organização e funcionamento de instâncias colegiadas, como o Conselho Escolar, grêmio e outras, incentivando a participação e a democracia das decisões e das relações na unidade escolar. Percebe-se aqui um papel ativo atribuído à Coordenadoria no fortalecimento da gestão democrática, que não fica, apenas, a cargo das escolas.

O regimento escolar, aprovado em 2011, também se caracteriza por uma clara orientação em relação à gestão democrática e participativa da área educacional e das escolas e pela constituição de uma estrutura pedagógica própria na SEMED e nas escolas, sinalizando significativo grau de autonomia do setor no município. Estabelece-se que todas as unidades escolares devem contar com seu próprio PPP e com um Conselho Escolar. Em termos da estrutura e organização das escolas, define-se que sua equipe administrativa e pedagógica será constituída, segundo o tamanho das escolas, por um diretor-geral, diretor adjunto, professor coordenador pedagógico, professor coordenador pedagógico de educação integral, orientador pedagógico (coordenador pedagógico), orientador educacional e agente administrativo-pedagógico (dirigente de turno).

Entre as atribuições do cargo de direção, explicita-se no regimento o exercício da gestão democrática, o fortalecimento do Conselho Escolar e o estímulo à participação da comunidade escolar em espaços coletivos como os centros de estudo, reuniões pedagógicas, conselhos de classe e outros. Contudo, não se menciona nada sobre o processo de escolha dos dirigentes escolares, nem sobre o fato de eles serem ou não concursados e/ou do quadro da educação.

No caso dos CPs, no regimento, associa-se mais seu envolvimento na elaboração e execução do PPP do que dos OEs, além de um trabalho mais próximo aos docentes e ao processo de ensino-aprendizagem. Ressalta-se ainda a importância de uma compreensão crítica da relação escola-comunidade e do contexto político-pedagógico onde a escola se insere, do trabalho junto ao aluno pensado como um todo e da relevância em estimular a participação dos pais e dos estudantes na escola.

No 3º período identificado (2013-2016), há uma mudança no grupo político à frente do município e uma diminuição na explicitação e intensidade das ações em termos da consolidação de uma gestão mais participativa e democrática na administração da cidade e na organização das escolas. Em 2015, foi



aprovado o Plano Municipal de Educação de Mesquita, com 15 artigos no total, constando, como uma de suas diretrizes, a “promoção da gestão democrática da escola pública”. Entretanto, apesar da relevância desse Plano para a consolidação da área da educação no município, em termos substantivos ele tem um caráter muito genérico, pouco detalhado, que traz mais princípios do que ações específicas.

No último ano dessa administração, houve também a definição de um novo Plano de Carreira para a área da educação e novo concurso público. A principal mudança trazida aqui foi a associação dos cargos de gestão à carreira de professor II, com remuneração equivalente e regime de trabalho de dezoito horas semanais e não mais de vinte e quatro horas. Ademais, não há mais menção à gestão democrática como diretriz orientadora do trabalho realizado por esses profissionais. Contudo, cabe ressaltar um avanço em relação ao cargo de direção de escola, que passa a ser exclusivo de profissionais da educação com cargos efetivos, porém esse ainda é um cargo preenchido por nomeação, sofrendo ainda grande influência política.

De modo geral, a análise da formulação das políticas educativas do município indica, particularmente, no que se refere aos mecanismos normativos e aos arranjos institucionais criados, uma clara orientação em direção da construção de uma administração mais participativa, no município e nas escolas, especialmente a partir de 2005. Percebe-se, também, um significativo grau de autonomia do setor pedagógico na cidade, sua descentralização até o nível das escolas, com a constituição de uma equipe pedagógica 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, apesar de todo o aparato institucional identificado, nem sempre aquilo que é definido, no plano da orientação das políticas educativas, é implementado, de forma efetiva, no plano das ações práticas nas escolas. Uma pesquisa realizada por Isaac Gabriel Rosa (2009) em Mesquita já identificava um distanciamento entre as orientações normativas para a construção da gestão democrática nas escolas e seu processo de implementação nas escolas. Ao entrevistar os diretores das 25 escolas do município de Mesquita, observou-se que 100% das escolas contavam com um Conselho Escolar, com membros eleitos, mas, apenas, 60% tinham um PPP, 48% um grêmio e somente 2 escolas realizavam eleições para direção. Ao aprofundar mais esses dados com estudos de caso em cinco dessas escolas, percebeu ainda que os Conselhos Escolares,

na prática, se caracterizavam por uma participação meramente formal, ratificadora das decisões da direção; que dos PPP elaborados, apenas 3 tiveram participação de pais e alunos; e que as atividades dos grêmios se resumiam à organização de suas eleições e de festas na escola, abrangendo somente alunos do 8º. e 9º. anos (ROSA, 2009).

Esses dados iniciais da pesquisa, realizada por Rosa (2009, indicam a relevância de se conhecer o processo de implementação das políticas educativas, particularmente daquelas voltadas à gestão das escolas e à constituição de sua própria estrutura pedagógica. Desse modo, no próximo tópico, são apresentados os resultados da pesquisa realizada junto aos coordenadores pedagógicos do município, visando identificar o perfil e a atuação dos CPs nas escolas, bem como o grau de implementação da gestão participativa e democrática nas instituições escolares.

### *Coordenadores pedagógicos em Mesquita: perfil, atuação e percepções*

De um total de 28 Coordenadores Pedagógicos (CPs) que participaram da pesquisa, 95% eram mulheres, 63% não possuíam filhos, 47% se autodeclararam brancos e 45% eram casados. Em termos de faixa etária, percebe-se uma clara divisão de dois grupos, em que 52% tinham de 30 a 40 anos e 43% mais de 40 anos. Com relação à forma de ingresso na função de CP, a quase totalidade passou por processo de indicação interna na rede municipal. Contudo, vale ressaltar a boa qualificação do grupo: todos têm formação em nível superior (45% no setor público), sendo 62% em Pedagogia. A maioria também possui pós-graduação (59%), sendo 87% *lato sensu*, mas apenas 30% na área de gestão escolar.

Com relação às atividades exercidas, além da função de CP, 57% dos entrevistados exercem, concomitantemente, a docência, 19% a função de diretor adjunto, 6% a de supervisor escolar e 6% de coordenador educacional. Mesmo entre aqueles que, no momento, não atuam enquanto professores, 96% já exerceram a docência, 60% por mais de 10 anos e 28% de 5 a 10 anos. Esse dado indica um perfil de profissionais com larga experiência em sala de aula, distante do especialista em gestão, que estaria separado da realidade das escolas ou dos professores. Por outro lado, o tempo de exercício, na função de CP, é consideravelmente baixo: 42% têm até 2 anos de experiência, enquanto os outros 42% de 3 a 5 anos. Ou seja, é um grupo relativamente novo nesse lugar de gestão da escola. Cabe ainda mencionar que, apesar da baixa especialização na área,



todos consideraram muito relevante uma formação específica em CP para melhorar o exercício da função na escola.

No que se refere à visão dos CPs sobre a gestão da escola onde atuam, em respostas espontâneas, 64% caracterizaram-na como democrática e/ou participativa, 28% como "participativa, mas em construção", 4% como descentralizada e 4% como centralizada, mas flexível. Articulada a essa percepção, os CPs também indicaram exercer seu trabalho na escola com um bom grau de autonomia: 54% trabalham com muita autonomia, e 46% com relativa autonomia. Com respeito às relações de poder na escola, 70% as definem como "hierárquicas, mas flexíveis" e apenas 30% como "descentralizadas/horizontais".

Para aprofundar melhor a caracterização da dinâmica interna de organização e funcionamento da escola, explorou-se a visão dos CPs acerca da participação dos docentes em atividades coletivas realizadas na instituição. Entre os espaços mais presentes dentro das escolas e citados espontaneamente, estão: reuniões pedagógicas (64%), centro/grupo de estudos (54%), planejamento semanal (32%), conselho de classe (25%), Conselho Escola Comunidade (CEC) (21%) e reunião de pais (11%). Quanto à frequência dos encontros, 60% são realizados mensalmente; 25%, semanalmente; e 7%, quinzenalmente.

Esses resultados indicam a presença de uma razoável diversidade de mecanismos coletivos em funcionamento nas escolas, e uma regularidade de encontros que vai além do previsto na legislação. Contudo, quanto ao grau de participação efetiva dos docentes, percebe-se que ainda há que se aprofundar esse trabalho na ação prática. Quando questionados sobre a frequência dos docentes às reuniões, 70% afirmaram que todos comparecem às reuniões e 30% disseram que apenas alguns frequentam. Por outro lado, quando se perguntou sobre o grau de envolvimento dos docentes nesses encontros, 37% responderam que a participação é boa, 22% que existe uma participação ativa, mas 30% disseram que a participação é meramente formal e 11% que apenas alguns docentes participam.

Em relação aos desafios de seu trabalho enquanto CPs junto aos docentes, 59% identificaram a dificuldade em buscar consenso e apoio às atividades propostas; 27% o desânimo e falta de motivação dos docentes; 14%, dificuldades para estabelecer o diálogo nesse trabalho; e 13%, a necessidade dos professores de atualização e formação continuada. Ou seja, os CPs ainda encontram dificuldade para envolver os professores nas atividades propostas, o que pode

sinalizar uma baixa legitimidade tanto dos projetos apresentados quanto do lugar ocupado pelos CPs na escola.

Com respeito à percepção dos CPs sobre quais *deveriam ser* as suas funções na escola, têm-se como respostas espontâneas: ofertar material para aprofundamento acadêmico/formação (42%); articular o trabalho pedagógico realizado na escola (35%); articular o trabalho docente (27%); trabalho de parceria com docentes e alunos e não fiscalização (23%); mediar planejamento garantindo sua aplicabilidade (19%); mediar o trabalho da escola com a comunidade (4%). Cotejando essa visão com as funções prescritas aos CPs na legislação, observa-se um bom nível de congruência entre elas.

Quando questionados sobre o que, efetivamente, realizam na escola, os termos mais utilizados para descrever suas atividades foram: orientar/coordenar (46%), auxiliar/apoiar (25%) e organizar (25%); conferir e supervisionar foram usados por apenas 12% dos respondentes. Quanto às atividades desenvolvidas pelos CPs, 46% indicaram o trabalho de coordenar o planejamento, de modo geral, como principal atividade exercida; como segunda resposta mais frequente foi apontada a formação continuada (43%); e, em terceiro, a orientação de planos de aula, diários de classe etc. (39%) e o apoio ao trabalho dos docentes (39%), seguidos de trabalhos pedagógicos (32%) e de ensino/aprendizagem (32%). Curiosamente, nessa pergunta mais genérica sobre as atividades que desenvolvem na escola, não foi identificado pelos CPs, de forma espontânea, o exercício de ações distintas daquelas que lhes são prescritas pelas normas do município.

Os desvios de funções só aparecem quando se faz uma pergunta específica sobre suas dificuldades no trabalho realizado nas escolas. É nesse momento que aparecem as dissonâncias entre as atribuições prescritas, as convicções dos CPs sobre qual o seu papel na escola e aquilo que, efetivamente, realizam. Nesse sentido, as três principais queixas dos CPs foram: exercer um trabalho muito burocrático (36%), o fato de substituírem professores regularmente nas turmas (36%) e realizar atividades que não compreendem como suas funções (24%), como o atendimento a pais e alunos e o controle da frequência dos docentes e funcionários à escola.

Por outro lado, uma parte dos CPs não percebe, como sua atribuição, o atendimento aos pais e alunos, a organização de mapa de notas dos alunos e o auxílio na resolução de conflitos interpessoais no interior da escola. Novamente, quando se aprofundam as questões relativas ao trabalho desenvolvido pelos CPs,



se percebe um descompasso entre as funções formalmente definidas, aquelas, efetivamente, exercidas e o grau de legitimidade atribuído a estas pelos CPs.

### *Congruências e dissonâncias da gestão participativa nas escolas*

Concernente ao perfil dos CPs - dimensão que nos permite explorar quem são esses agentes - foi predominante a presença de um profissional distinto do especialista em gestão. Não apenas a maioria dos CPs em Mesquita exerce, concomitantemente, a docência, como também possui larga experiência em sala de aula, característica que é reforçado pelo novo Plano de Carreira ao inseri-los enquanto "*professor-coordenador pedagógico*". Todos os CPs pesquisados possuem boa qualificação, formação em nível superior, com a maioria em Pedagogia e outros ainda com pós-graduação. Contudo, poucos possuem formação específica na área de gestão. Sua experiência, enquanto CP, também é limitada, visto que a grande maioria está há pouco tempo na função.

No que se refere à concepção de gestão que orienta o trabalho realizado nas escolas, prevalece uma orientação que se insere dentro de características mais associadas a uma gestão democrática. Quando se analisa o nível de congruência entre a gestão prescrita nas normas do município e o encontrado nas escolas, percebe-se que os mecanismos formais que caracterizam a gestão democrática, segundo a literatura na área, como o Conselho Escolar, o Conselho de Classe e outras reuniões coletivas de professores, estão presentes nas escolas pesquisadas. Ademais, identifica-se uma percepção por parte dos CPs de um ambiente institucional democrático e participativo como característica predominante na dinâmica interna das relações na escola e um relativo grau de autonomia para o exercício de suas funções, ainda que mantidas as hierarquias internas.

Contudo, apenas 30% dos CPs caracterizam as relações de poder internas à escola como "descentralizadas/horizontais". Nesse sentido, em termos da legitimidade da gestão democrática, observaram-se algumas tensões presentes na escola. Com respeito aos CPs, não se percebeu uma discordância moral/pessoal em relação à implementação de uma gestão mais participativa e democrática; pelo contrário, constatou-se uma fraca legitimidade em termos pragmáticos e talvez também cognitivos atribuída a esse modelo de gestão, no sentido dado por Suchman. Isso fica mais claro nos relatos das dificuldades dos CPs em envolverem os professores durante os encontros coletivos realizados, em estabelecerem um diálogo e/ou buscarem consensos, predominando, muitas

vezes, uma participação meramente formal e não efetiva, gerando, possivelmente, um engajamento nas atividades meramente “cerimonial”; a isso, Coburn define como estratégias de “assimilação” e/ou “estruturas paralelas”.

Outro ponto que tensiona a legitimidade da gestão democrática na escola diz respeito à função de direção da escola, ainda preenchida por indicação política dentro do município, o mesmo ocorrendo com a função de CP, gerando certo questionamento em relação à extensão da gestão democrática, além de certo grau de insegurança e possível cuidado quanto às críticas feitas à gestão diante da fragilidade de seu lugar na escola.

Em relação à atuação dos CPs na escola, observa-se uma relativa congruência entre as funções prescritas pelo sistema de ensino e suas convicções sobre quais deveriam ser suas atribuições. No entanto, no plano da ação prática, dentro das orientações advindas do ambiente institucional da escola, as fronteiras entre as diferentes funções da equipe de gestão parecem vagas, com processos pouco claros para os seus membros, gerando certa perda de identidade dos CPs. Isso ocorre, por exemplo, quando as substituições de professores deixam de ser eventuais para se tornarem regulares ou quando os CPs passam a controlar a frequência de docentes e funcionários na escola. Por outro lado, também parece haver um olhar, por vezes, limitado dos CPs sobre o escopo de sua atuação, como quando percebem seu trabalho como restrito à atuação junto aos docentes, sem compreender seu papel dentro da escola como um todo.

60

## Considerações finais

A revisão da produção teórica recente no campo das políticas públicas, particularmente da abordagem neoinstitucionalista, permitiu identificar importantes pesquisas e conceitos que contribuem para um maior entendimento e aprofundamento das várias dimensões das políticas educacionais, em especial seu processo de implementação nas escolas. Ao focalizar as análises no plano das instituições e de seus agentes, pode-se compreender melhor o modo como algumas políticas e programas na área da educação têm funcionado, inclusive para que se possa apreender seu grau de efetividade.

No caso do município de Mesquita/Rio de Janeiro, ao se observar os arranjos institucionais, percebe-se uma clara orientação para a implementação de uma gestão participativa e democrática nas escolas e, em alguns momentos, até mesmo dentro da estrutura da Secretaria de Educação e da



administração do município. Porém, a difusão dessa concepção de gestão não ocorre de forma linear e sequencial, 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, tinham entre 30 e 40 anos, ingressaram no cargo por indicação, mas que todos têm formação superior, sendo a maioria em Pedagogia. Além disso, 2/3 dos CPs exercem, concomitantemente, a docência, mas têm pouco tempo na função.

Sobre a percepção dos CPs em relação à gestão da escola, a maioria a caracteriza como democrática e/ou participativa e compreende que exerce 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. Igualmente, 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.

Por fim, 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 no âmbito da escola, aspecto explorado nessa pesquisa, mas que



ainda carece de estudos mais sistemáticos e associados ao aprofundamento teórico na análise de políticas educacionais.

## Nota

- 1 Os arranjos institucionais são compreendidos “[...] como regras específicas que os agentes estabelecem para suas [...] relações políticas e sociais [...]. A análise dos arranjos institucionais nos permite observar variáveis centrais para entender a definição dos atores envolvidos, como se efetiva a governança, os processos decisórios e os graus de autonomia” (PIRES; GOMIDE, 2014)..

## Referências

ABRUCIO, Fernando; GAETANI, Francisco. **Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados**. Brasília: Consad, 2006.

BIDWEL, Charles Edward. The School as a Formal Organization. In: MARCH, J. G. (Ed.) **Handbook of organizations**. Chicago: Rand McNally, 1965.

BIDWELL, Charles Edward. Varieties of institutional theory: traditions and prospects for educational research. In: MEYER, Heinz-Dieter; ROWAN, Brian. **The new institutionalism in education**. Nova York: New York State University, 2006.

BLANCO, Rosa. **Eficácia escolar y factores asociados**: en America Latina y el Caribe. Santiago: LLECE/OREALC/UNESCO, 2008.

BONAMINO, Alícia; LIMA, Naíra da Costa. Aspectos da gestão escolar e seus efeitos no desempenho dos alunos nos anos iniciais do ensino fundamental. In: MARTINS, Angela Maria; CALDERÓN, Adolfo Ignacio; GANZELI, Pedro; GARCIA, Teise de Oliveira Guaranha (Org.). **Políticas e gestão da educação**: desafios em tempos de mudança. Campinas: Ed. Associados, 2013.

BROOKE, Nigel; SOARES, José Francisco. **Pesquisa em eficácia escolar**: origem e trajetórias. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2008.

BURELL, Gibson; MORGAN, Gareth. **Sociological paradigms and organizational analysis**. Guilford: Gower, 1979.

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

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



COBURN, Cynthia; CHOI, Linda; MATA, Willow. The embeddedness of teachers' social networks: evidence from mathematics reform. **Sociology of Education**, Georgia, v. 4, n. 86, p. 311- 342, 2013.

COHEN, Michael; MARCH, James; OLSEN, Johan. A garbage can model of organizational choice. **Administrative Science Quarterly**, New York, v. 17, n. 1, p. 1-25, 1972.

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

HALL, Peter Andrew; TAYLOR, Rosemary. As três versões do neoinstitucionalismo. Tradução Gabriel Cohn. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, p. 193-223, 2003.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo demográfico 2010 – municípios**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

INEP/MEC. **ICG – Índice de complexidade gestão**. Educação Básica. Brasília: Ministério da Educação, 2014.

INEP/MEC. **Painel Educacional – 2015**. Brasília: Ministério da Educação, 2015.

LESSARD, Claude; CARPENTIER, Anyléne. **Políticas educativas**: a aplicação na prática. Tradução Stephanía Matousek. Petrópolis: Vozes, 2016.

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

MELO, Marcos André. Estado, governo e políticas públicas. In: MICELI, Sérgio (Org.). **O que ler na ciência social brasileira: ciência política**. São Paulo: Editora Sumaré/ANPOCS: 1999.

MEYER, John; ROWAN, Brian. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. **American Journal of Sociology**, Chicago, v. 83, n. 2, p.340-363. 1977.

MOEHLECKE, Sabrina. O coordenador pedagógico na gestão dos sistemas de ensino do Rio de Janeiro: uma nova aposta de gestão das escolas? **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Goiânia, v. 33, n. 1, p. 223-240, jan./abr. 2017.

OLIVEIRA, Dalila; DUARTE, Adriana (Org.). **Políticas públicas e educação**: regulação e conhecimento. Belo Horizonte: Fino Traço Editora, 2011.

OLIVER, Christine. Strategic responses to institutional pressures. **Academy of Management Review**, New York, v. 16, n. 1, p. 145-179, 1991.

ORTON, Douglas; WEICK, Karl. Loosely coupled systems: a reconceptualization. **Academy of Management Review**, New York, v. 15, n. 2, p. 203-223, 2001.

PIRES, Roberto; GOMIDE, Alexandre. Burocracia, democracia e políticas públicas: arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento. **Texto para discussão, n. 1940**. Brasília: IPEA, 2014.

ROSA, Issac Gabriel Fialho da. A gestão escolar democrática: o caso da rede municipal de Mesquita/Rio de Janeiro. 2009. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

SCOTT, William Richard. Reflections on a Half-Century of Organization Sociology. **Annual Review of Sociology**, Palo Alto, v. 30, n. 1, p. 1-21, 2004.

SCOTT, William Richard. **Institutions and organizations: ideas and interests**. 3. ed. Thousand Oaks: Sage, 2008.

SOARES, José Francisco; ANDRADE, Renato Júdice de. Nível socioeconômico, qualidade e equidade das escolas de Belo Horizonte. **Ensaio**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 50, p. 107-126, jan./mar. 2006.

SOUZA, Celina. “Estado de campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 15, p.15-20, 2003.

SUCHMAN, Mark. Managing legitimacy: strategic and institutional approaches. **Academy of Management Review**, New York, v. 20, p. 571-610, 1995.

TYLER, William. **Organización escolar: uma perspectiva sociológica**. Madrid: Ed. Morata, 1991.

WEICK, Karl. Educational Organizations as Loosely Coupled Systems. **Administrative Science Quarterly**, New York, v. 21, n. 1, p. 1-19, 1976.

\_\_\_\_\_. **Making sense of the organization**. Malden: Blackwell, 2001.

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Sabrina Moehlecke  
Universidade Federal do Rio de Janeiro  
Faculdade de Educação  
Programa de Pós-Graduação em Educação – CESPEB/UFRJ  
Grupo de Estudos e Pesquisas dos Sistemas Educacionais (GESED)  
E-mail: sabrina.moehlecke@gmail.com

Recebido 20 jun. 2018

Aceito 12 set. 2018