



UNIVERSIDADE  
ESTADUAL DE LONDRINA

---

PAULO RAFAEL DE SOUZA SANTANA

**PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DA ESTRUTURA  
EDUCACIONAL:  
UMA ANÁLISE DA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DE  
MARINGÁ**

---

Londrina  
2016

PAULO RAFAEL DE SOUZA SANTANA

**PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DA ESTRUTURA  
EDUCACIONAL:  
UMA ANÁLISE DA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DE  
MARINGÁ**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração (Mestrado em Administração - Linha de Pesquisa: Gestão de Organizações) da Universidade Estadual de Londrina, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Saulo Fabiano Amâncio  
Vieira.

Londrina  
2016

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UEL

Santana, Paulo Rafael de Souza .

Processo de institucionalização da estrutura educacional : uma análise da Secretaria de Educação de Maringá / Paulo Rafael de Souza Santana. - Londrina, 2016.  
164 f. : il.

Orientador: Saulo Fabiano Amâncio Vieira.

Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Estadual de Londrina, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Programa de Pós-Graduação em Administração, 2016.  
Inclui bibliografia.

1. Teoria da administração - Tese. 2. Educação e Estado - Tese. 3. Administração e organização - Tese. 4. Desenvolvimento institucional - Tese. I. Vieira, Saulo Fabiano Amâncio . II. Universidade Estadual de Londrina. Centro de Estudos Sociais Aplicados. Programa de Pós-Graduação em Administração. III. Título.

PAULO RAFAEL DE SOUZA SANTANA

**PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DA ESTRUTURA  
EDUCACIONAL:  
UMA ANÁLISE DA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DE  
MARINGÁ**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração (Mestrado em Administração - Linha de Pesquisa: Gestão de Organizações) da Universidade Estadual de Londrina, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração

**BANCA EXAMINADORA**

---

Orientador: Prof. Dr. Saulo Fabiano Amâncio  
Vieira  
Universidade Estadual de Londrina - UEL

---

Prof. Dr. Rafael Borim de Souza  
Universidade Estadual de Londrina - UEL

---

Prof. Dr. Ricardo Lebbos Favoreto  
Universidade Estadual do Paraná - UNESPAR

Londrina, 20 de abril de 2016.

Dedico este trabalho aos meus pais, João Carlos [*in memoriam*] e Célia Regina, que tanto me incentivaram na busca pelo saber e educação.

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente gostaria de agradecer meu pai, João Carlos Neres Santana [*in memorian*], por ao longo de sua existência me inspirar e infundir valores de equidade em meu crescimento enquanto ser humano. A paixão por sua vocação e a forma como se doou durante a sua vida me influenciam e irão me acompanhar todos os dias da minha existência. Sou grato pela oportunidade de ter convivido todos esses anos ao seu lado. Gostaria de expressar aqui minha profunda gratidão à minha mãe Célia Regina de Souza Santana, por sua vida de dedicação à família e por renunciar de seus sonhos em favor de seus filhos. Registro aqui minha profunda admiração por vocês, que investiram suas forças, tempo e recursos para que eu pudesse ter um ensino de qualidade. Vocês foram essenciais para que eu tivesse ideais de justiça social e solidariedade.

Gostaria de agradecer também à minha esposa, Raíssa Bessa, a qual considero ser a minha melhor amiga – minha potência contigo fica sempre mais alta! Muito obrigado pela compreensão, apoio e colaboração para que este trabalho se concretizasse. Um agradecimento especial às minhas irmãs, Priscila Santana e Rebeca Vilela, que sempre cuidaram de mim e principalmente pelo incentivo nos diferentes projetos empreendidos.

Expresso aqui também um agradecimento especial aos brilhantes professores que me inspiraram ao longo deste processo de aquisição de conhecimento, vocês foram incríveis. Em especial ao meu orientador que, com sua sabedoria e serenidade, contribuiu de forma expressiva para que este trabalho se desenvolvesse, reforço aqui minha admiração por você. Deixo aqui um especial agradecimento à professora Sônia Regina Vargas Mansano pelas contribuições e por despertar em mim uma grande curiosidade pela psicologia social e aspectos relacionados à subjetividade. Registro também minha admiração ao professor Luis Miguel Luzio dos Santos pelas contribuições, sabedoria e conceitos humanistas transmitidos ao longo deste curso.

Por fim, mas não menos importantes, gostaria de agradecer a todos os meus colegas de mestrado que com afeto contribuíram também para que este processo se tornasse mais suave. Expresso aqui minha profunda admiração por todos vocês.

**Todo sistema de educação é uma maneira política de manter ou de modificar a apropriação dos discursos, com os saberes e os poderes que eles trazem consigo.**

(Michel Foucault)

SANTANA, Paulo Rafael de Souza. **Processo de institucionalização da estrutura educacional**: uma análise da Secretaria de Educação de Maringá. 164f. 2016, Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2016.

## RESUMO

A educação apresenta-se como um importante instrumento para o alcance da sustentabilidade por sua relação intrínseca entre investimento em educação e desenvolvimento. Este é percebido não pelos padrões da racionalidade instrumental que impera na modernidade, mas sim, na proposta de Sachs (2004) que percebe que o desenvolvimento deve ser incluyente, sustentável e sustentado. O autor destaca que a educação ocupa papel central no alcance de uma sociedade mais sustentável, contribuindo para a construção da democracia, promoção dos indivíduos e o enfrentamento dos problemas sociais. Desta forma, com o intuito de contribuir para o conhecimento sobre gestão da educação municipal, foram analisadas, no município de Maringá-PR, as estruturas de gestão da Secretaria de Educação de Maringá – Seduc. Para alcançar os objetivos, este estudo se utilizou do aporte teórico da teoria institucional, de abordagem sociológica, com ênfase no processo de institucionalização descrito pelas autoras Tolbert e Zucker (1998), dividido em três fases: habituação, objetificação e sedimentação. Em relação aos procedimentos metodológicos, a pesquisa percorreu uma abordagem qualitativa de tipo descritivo, configurando-se como um estudo de caso único. Esta pesquisa trabalhou com dados primários coletados por meio de entrevistas semi-estruturadas com atores-chaves e dados secundários coletados através de uma pesquisa documental, em documentos oficiais, atas, jornais, leis e decretos. Desde sua criação, foram identificados quatro períodos estruturalmente distintos na história da educação do município. Entre eles períodos destaca-se o terceiro período, no qual uma inovação estrutural foi introduzida no município, mas que não chegou a tornar-se objetificada, tampouco sedimentada ocasionado pela falta de consenso social, não se tornando legitimada pela sociedade. Devido à troca de gestão, as estruturas do segundo período são retomadas e permanecem institucionalizadas nos dias atuais, com transformações incrementais decorrentes de normas federais. Por fim, discutiu-se os indicadores sociais relacionados à sustentabilidade de Maringá e seu entorno, tendo se identificado disparidades principalmente entre aqueles mais próximos ao município.

**Palavras-chave:** Teoria institucional. Neoinstitucionalismo. Educação. Políticas públicas. Sustentabilidade.

SANTANA, Paulo Rafael de Souza. **Institutionalization process of educational management structure**: an analysis of Maringá Secretary of Education. 164p. 2016. Dissertation (Master's degree in Administration) – Universidade Estadual de Londrina Londrina, 2016.

## ABSTRACT

Education is presented as an important tool for achieving sustainability because its intrinsic relationship between investment in education and development. This is perceived not by the standards of instrumental rationality that prevails in modernity, but conceptualized by Sachs (2004) who realizes that development must be inclusive, sustainable and sustained. The author points out that education is a central role in achieving a sustainable society, contributing to the building of democracy, promotion of individuals and tackling social problems. Thus, in order to contribute to the knowledge of management of basic education, were analyzed, in Maringá-PR, the management structures of Education Secretariat of Maringá - Seduc. To achieve the objectives, this study used the theoretical framework of institutional theory, sociological approach, emphasizing the institutionalization process described by Tolbert and Zucker (1998), divided into three phases: habitualization, objectification and sedimentation. Regarding the methodological procedures, the research is classified as a qualitative descriptive approach, configured as a single case study. This work has worked with primary data collected by means of semi-structured interviews with key stakeholders and secondary data collected through desk research, official documents, newspapers, laws and decrees. Since its creation, it was identified four periods structurally distinct in municipal education history. Among these periods we highlight the third period, in which a structural innovation was introduced, but failed to become objectified, nor sedimented due to lack of social consensus, not becoming legitimized by society. Due to exchange management, the second period features are implemented and remain institutionalized today, with incremental changes resulting from federal regulations. Finally, were discussed social indicators related to sustainability of Maringá and its neighboring, having identified disparities especially among those closest to Maringá.

**Keywords:** Institutional theory. New institutionalism. Education. Public policy. Sustainability.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>Figura 01</b> - Etapas de formação de um campo organizacional .....	60
<b>Figura 02</b> - Processos inerentes à institucionalização .....	62
<b>Figura 03</b> - Evolução do número de alunos atendidos pela rede municipal de educação - Maringá.....	89
<b>Figura 04</b> - Mapeamento das Leis relacionadas ao Conselho Municipal de Educação .....	91
<b>Figura 05</b> - Fases do processo de institucionalização da Seduc.....	95
<b>Figura 06</b> - Estrutura organizacional – Departamento de Educação Pública e Assistência Social .....	96
<b>Figura 07</b> - Estrutura organizacional – Departamento de Educação Pública e Assistência Social .....	99
<b>Figura 08</b> - Secretaria de Educação, Saúde e Assistência Social (1963).....	99
<b>Figura 09</b> - Secretaria de Educação, Saúde e Assistência Social (1965).....	99
<b>Figura 10</b> - Secretaria de Educação e Cultura .....	100
<b>Figura 11</b> - Secretaria de Educação (1973).....	100
<b>Figura 12</b> - Secretaria de Educação (1979).....	102
<b>Figura 13</b> - Secretaria de Desenvolvimento Humano .....	106
<b>Figura 14</b> - Secretaria de Educação – SED.....	111
<b>Figura 15</b> - Número de alunos de Maringá e seu entorno .....	116
<b>Figura 16</b> - IFDM de Maringá e seu entorno.....	117
<b>Figura 17</b> - Ideb de Maringá e seu entorno .....	118
<b>Figura 18</b> - Mapeamento de Maringá e seu entorno.....	119
<b>Figura 19</b> - Fases da educação no Município de Maringá.....	121

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 01</b> - Publicações em Teoria Institucional nos Periódicos Nacionais por ano (1999 – 2015).....	18
<b>Tabela 02</b> - Estágios de institucionalização e dimensões comparativas .....	66
<b>Tabela 03</b> - Categorias e subcategorias do Processo de Institucionalização.....	76
<b>Tabela 04</b> - Número de alunos (rede municipal) x Tamanho da população de Maringá e seu entorno .....	116
<b>Tabela 05</b> - Composição Ideb 2013 de Maringá e seu entorno.....	118

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 01</b> - Oito critérios da sustentabilidade .....	25
<b>Quadro 02</b> - Definições de políticas públicas .....	29
<b>Quadro 03</b> - Períodos da educação no Brasil .....	34
<b>Quadro 04</b> - Comparação entre o velho e o novo institucionalismo .....	50
<b>Quadro 05</b> - Perspectivas do novo institucionalismo .....	53
<b>Quadro 06</b> - Autores e questões fundamentais da Teoria Institucional .....	54
<b>Quadro 07</b> - Estágios da legitimação .....	57
<b>Quadro 08</b> - Perfil dos entrevistados na pesquisa .....	75
<b>Quadro 09</b> - Protocolo para o estudo de caso .....	80
<b>Quadro 10</b> - Quadro síntese da pesquisa .....	81
<b>Quadro 11</b> - Histórico normativo da Educação em Maringá .....	84
<b>Quadro 12</b> - Períodos da educação em Maringá .....	87
<b>Quadro 13</b> - Instrumentos normativos que alteraram as estruturas de Maringá .....	87
<b>Quadro 14</b> - Alterações no órgão responsável pela educação em Maringá (1957-1978) .....	96
<b>Quadro 15</b> - Leis sobre o Conselho Municipal de Educação de Maringá .....	147

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CAE	Conselho de Alimentação Escolar
CME	Conselho Municipal de Educação
CMEI	Centro Municipal de Educação Infantil
COMAE	Conselho Municipal de Alimentação Escolar
EJA	Educação de Jovens e Adultos
FIRJAN	Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE	Instituto Brasileiro de Estatística
Ideb	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IFDM	Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação
PCE	Parâmetros Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDE-ESCOLA	Plano de Desenvolvimento da Escola
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNE	Plano Nacional da Educação
SEDUC	Secretaria de Educação de Maringá
SEED	Secretaria de Estado da Educação
SME	Sistema Municipal de Educação
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>15</b>
1.1	OBJETIVO GERAL .....	16
1.2	OBJETIVOS ESPECÍFICOS .....	16
1.3	JUSTIFICATIVA .....	17
<b>2</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	<b>20</b>
2.1	DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL .....	20
2.2	POLÍTICAS PÚBLICAS .....	28
2.2.1	Tipos de políticas públicas .....	31
2.2.2	Sistema Educacional Brasileiro.....	33
2.3	TEORIA INSTITUCIONAL .....	46
2.3.1	Evolução da teoria institucional.....	46
2.3.2	Neoinstitucionalismo .....	51
2.3.3	Institucionalismo sociológico.....	55
2.3.4	Processo de institucionalização .....	60
2.3.4.1	Habitualização .....	62
2.3.4.2	Objetificação .....	64
2.3.4.3	Sedimentação .....	65
2.3.5	Críticas à teoria institucional .....	67
<b>3</b>	<b>PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS</b> .....	<b>71</b>
3.1	CLASSIFICAÇÃO GERAL DA PESQUISA .....	71
3.2	COLETA DE DADOS .....	72
3.2.1	Unidade de análise .....	73
3.2.2	Seleção dos sujeitos .....	74
3.2.3	Instrumento de coleta de dados.....	75
3.3	DEFINIÇÃO OPERACIONAL DAS CATEGORIAS.....	76
3.4.	ANÁLISE DOS DADOS.....	77
3.5	PROTOCOLO PARA O ESTUDO DE CASO.....	79
3.6	QUADRO SÍNTESE .....	80
3.7	LIMITAÇÕES DA PESQUISA .....	82

<b>4</b>	<b>APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS</b> .....	83
4.1	HISTÓRICO DE ESTRUTURAÇÃO DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL DE MARINGÁ .....	83
4.2	PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DA ESTRUTURA DE GESTÃO DA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DE MARINGÁ .....	95
4.3	ÍNDICES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO DE MARINGÁ E SEU ENTORNO .....	115
4.4	DISCUSSÃO DOS DADOS .....	120
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	125
<b>APÊNDICES</b>	.....	136
APÊNDICE 1 -	Consentimento de Pesquisa .....	137
APÊNDICE 2 -	Roteiro da Entrevista Semiestruturada .....	139
APÊNDICE 3 -	Lista de prefeitos do município de Maringá.....	141
APÊNDICE 4 -	Organogramas dos órgãos responsáveis pela educação no Município de Maringá.....	142
APÊNDICE 5	.....	156
<b>ANEXOS</b>	.....	162
ANEXO 1 -	Informativo Municipal sobre as Escolas Coopertativas .....	163
ANEXO 2 -	Comunicado de professores da Escola João Batista Sanches .....	164

## 1 INTRODUÇÃO

A sustentabilidade pode ser considerada um conceito recente, permeado de significados individuais, construído a partir de ideologias e visões díspares de mundo (SATTERTHWAITE, 1996; HOPWOOD, MELLOR E O'BRIEN, 2005; SACHS, 2007). Este trabalho entende a sustentabilidade tal qual proposta por Sachs (2004), pois percebe a necessidade de um desenvolvimento incluyente, sustentável e sustentado. Para que este seja alcançado, é fundamental uma educação de qualidade igual para todos.

Assim, as políticas públicas educacionais desempenham papel central para que a equidade social seja alcançada, através da superação de desigualdades existentes, por meio do provimento de um sistema de educação adequado. Os municípios, especificamente, são os responsáveis pela coordenação e estruturação para provimento do ensino fundamental e educação infantil, por meio de secretarias. Estas, por sua vez, passaram por diversas transformações desde sua criação como forma de se ajustar às suas demandas. O que motivou esta pesquisa é a busca por quais motivos foram feitas essas alterações e quais os elementos culturais que influenciaram tais mudanças. O marco teórico-metodológico presente neste estudo abrangeu a teoria institucional.

A teoria institucional tem se mostrado como uma das principais correntes da teoria das organizações, conforme apontam Haveman e David (2008). Esta surgiu motivada pela busca de explicações de determinados fenômenos empíricos, com enfoque na cultura – normas, valores e expectativas –, bem como em suas manifestações, regras, regulamentos, concepções, quadros e esquemas.

De acordo com Meyer e Rowan (1977), as organizações são levadas a incorporar práticas e procedimentos definidos pelos conceitos que predominam no ambiente organizacional e que estejam institucionalizados na sociedade, tornando-se assim legitimados. Tolbert e Zucker (1998) corroboram esta ideia quando apontam que a institucionalização é um processo, no qual a estrutura formal é socialmente aceita, apropriada e necessária para a legitimação das organizações. Um dos pressupostos apresentados por Berger e Luckmann (1967) entende que a realidade social se apresenta como um fato interpretado pelos indivíduos, a qual é dotada subjetivamente de significados. Deste modo, a teoria institucional pode ser utilizada para analisar a evolução de estruturas de diferentes municípios.

Nesta perspectiva chegou-se ao município de Maringá por este apresentar um dos melhores índices relacionados à educação no Paraná – podendo este representar (ou não) um modelo para outros diferentes municípios, pesquisadores e gestores – por isso, a relevância em sem analisar a experiência de Maringá. Assim, chega-se ao seguinte problema de pesquisa: Como ocorreu o processo de institucionalização da estrutura de gestão da Secretaria de Educação de Maringá – Seduc? Para responder ao problema proposto, este trabalho se utilizou da teoria institucional, a qual servirá de arcabouço teórico para compreensão dos principais aspectos relacionados à criação, manutenção e alteração das estruturas de gestão em análise.

Esta dissertação está dividida em cinco partes. Neste primeiro capítulo, apresenta-se a contextualização na qual este trabalho está inserido, expondo o problema de pesquisa, os objetivos gerais e específicos e justificativa para a realização deste trabalho. Na sequência, o segundo capítulo aborda os aspectos teóricos utilizados como suporte, sendo constituído de Desenvolvimento Sustentável, Políticas Públicas e Teoria Institucional. Por sua vez, na terceira parte são apresentados os procedimentos metodológicos adotados. A quarta parte é constituída da análise e dos resultados encontrados. Por fim, na quinta parte são apresentadas as considerações finais que esta pesquisa julgou ser importante, seguida das referências, apêndice e anexos.

## 1.1 OBJETIVO GERAL

Analisar o processo de institucionalização da estrutura de gestão da Secretaria de Educação de Maringá.

## 1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- a) Levantar o histórico da educação em Maringá, agrupando em períodos históricos semelhantes, evidenciando continuidade e rompimento em diferentes ocasiões.
- b) Examinar a estruturação dos órgãos responsáveis pela educação no Município de Maringá.

- c) Analisar os processos que auxiliaram ou dificultaram a institucionalização das estruturas de gestão da Secretaria de Educação de Maringá – Seduc.
- d) Investigar os índices relacionados à educação no Município de Maringá e seu entorno.

### 1.3 JUSTIFICATIVA

Apesar de ser uma cidade jovem, Maringá é considerada uma das mais importantes do Norte do Paraná. De acordo com pesquisa realizada pela empresa *Delta Economics & Finance*, Maringá é o melhor município do Paraná e um dos melhores do Brasil para se criar filhos, ocupando a oitava posição em termos nacionais. Este ranking avalia diversas variáveis, inclusive a educação (O DIÁRIO, 2015).

A Seduc desempenha um papel relevante para o desenvolvimento da educação, configurando-se como uma das maiores redes de ensino do Estado do Paraná, com 60 Centros Municipais de Educação Infantil (CMEI), 49 escolas municipais que atendem no Ensino Fundamental I, das quais, 24 em tempo integral, e por fim, 22 escolas com Educação de Jovens e Adultos (EJA), totalizando aproximadamente 32 mil alunos (PREFEITURA..., 2015). Ao se cruzar estes dados com o número de habitantes da cidade, fornecido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), percebe-se que o número de alunos atendidos pela Secretaria corresponde a cerca de 11% da população do município. Por isso, a relevância em analisar o processo de construção da estrutura de gestão da educação municipal em Maringá.

Quinello (2007, p. 18) reforça a importância de se conhecer os processos institucionais, pois, de acordo com o autor, “é essencial para que os gestores, os líderes, os professores e os estudantes participem das tomadas de decisão dos seus grupos como agentes de mudança, e não apenas como ouvintes passivos”. Nota-se a relevância do conhecimento a ser pesquisado, pois os dados coletados servirão tanto em aspectos acadêmicos para a aplicação da teoria institucional, bem como práticos aos gestores de diferentes lugares que poderão se valer da experiência empírica de Maringá.

Através da análise empírica, este trabalho agrega conhecimento à

medida que proporciona uma visão sobre a teoria institucional aplicada ao setor educacional. Ele complementa o conhecimento iniciado pelo trabalho de dissertação desenvolvido pela discente Daniela Modolo Ribeiro de Gouvea, que buscou analisar o mesmo processo na Secretaria de Educação do município de Londrina. Este pode contribuir ao analisar outro contexto específico da área de educação para a teoria institucional.

Neste sentido, a presente pesquisa propõe-se a contribuir com o entendimento dos diversos fatores que corroboraram para a formação das estruturas e organizações, destacando os pontos principais e fatores críticos envolvidos neste processo, com efeito, proporcionando uma ampliação do aprendizado sobre o neoinstitucionalismo aplicado às secretarias de educação, ainda pouco, da Teoria Organizacional.

Isto é evidenciado no trabalho desenvolvido por Cintra, Munck e Amâncio-Vieira (2012), no qual se buscou quantificar o número de artigos publicados em periódicos nacionais de impacto (qualis A1, A2, B1 e B2), envolvendo a teoria institucional, tendo sido identificados à época 78 artigos, em um período de 13 anos (1999 – 2011). Para uma visão atualizada sobre a publicação de artigos sobre a teoria institucional nestes principais periódicos, o autor deste trabalho atualizou os períodos de 2012 à 2015, tendo identificado um total de 110 artigos envolvendo a temática, no período de 17 anos, conforme pode ser verificar na Tabela 01.

**Tabela 01** – Publicações em Teoria Institucional nos Periódicos Nacionais por ano (1999 – 2015)

Revista e Instituição	Qualis	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
BAR - ANPAD	A2	-	-	-	-	-	-	2	2	5	1	1	2	-	-	3	2	2	20
G&P - UFSCAR	A2	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	2
RAP - FGV	A2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	-	3	2	-	7
RAC - ANPAD	B1	-	-	2	1	-	3	-	3	3	-	-	5	1	1	-	5	2	26
RAE - FGV	B1	-	-	-	-	1	-	-	1	1	2	-	2	1	-	1	2	1	12
RAEe - FGV	B1	-	-	-	-	-	-	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2
RAM - UPM	B1	-	-	-	-	-	-	1	1	-	-	-	-	2	1	2	1	-	8
O&S - UFBA	B2	-	-	-	1	-	-	1	-	-	1	1	-	2	-	1	1	-	8
RAUSP - USP	B2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	-	-	-	-	2
REAd - UFRGS	B2	5	-	3	-	-	-	1	-	-	-	2	-	-	1	-	-	-	12
<b>Sub-Total</b>		<b>5</b>	<b>0</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>9</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>11</b>	<b>8</b>	<b>3</b>	<b>11</b>	<b>13</b>	<b>5</b>	<b>99</b>
RAC - ANPAD (republicados)	B1	-	-	-	-	-	-	2	2	3	-	-	4	-	-	-	-	-	11
<b>Total Geral</b>		<b>5</b>	<b>0</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>9</b>	<b>9</b>	<b>12</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>15</b>	<b>8</b>	<b>3</b>	<b>11</b>	<b>13</b>	<b>5</b>	<b>110</b>

**Fonte:** Adaptado de Cintra, Munck e Amâncio-Vieira (2012, p. 07)

Para complementar os dados sobre a produção acadêmica, buscou-se analisar o acervo da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (IBICT), em janeiro de 2016, no qual foi identificado a existência de 191 dissertações de mestrado e 106 teses de doutorado que trabalham a temática de teoria institucional

e educação, enquanto em relação à temática institucional, políticas públicas e educação, foram encontradas 52 dissertações de mestrado e 29 teses de doutorado. Entre esses estudos, foram identificados apenas 2 trabalhos que abordam a questão da educação infantil e fundamental à luz da teoria institucional.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Este referencial teórico está dividido em três partes além de suas subdivisões, nas quais apresenta os principais conceitos que irão permear este estudo específico. Primeiramente, serão apresentados os elementos relacionados ao desenvolvimento sustentável, seguidos pela questão de políticas públicas e por fim, os aspectos essenciais relacionados à teoria institucional.

### 2.1 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

No contexto histórico, a ideia de “desenvolvimento” surgiu como resposta à compensação e superação das desigualdades passadas, criando uma possibilidade, conforme aponta Sachs (2004, p. 13), de “preencher o vazio civilizatório entre antigas nações metropolitanas e sua antiga periferia colonial, entre as minorias ricas modernizadas e a maioria ainda atrasada e exausta dos trabalhadores pobres”.

Não obstante, Sachs (2009) reitera que o desenvolvimento, assim como os direitos humanos, atingiram grande projeção a partir da metade do século passado, como tentativa de superar as lembranças deixadas pela Grande Depressão, de esquecer as atrocidades ocorridas durante a Segunda Guerra Mundial, que por sua vez acabou por impulsionar processos de descolonização.

Entretanto, entre tantas possibilidades de desenvolvimento, o industrial foi protagonista, anunciando uma melhoria na qualidade de vida dos cidadãos, culminando na modernidade.

Beck (2010, p. 23) conceitua modernidade como

o salto tecnológico de racionalização e a transformação do trabalho e da organização, englobando para além disto muito mais: a mudança dos caracteres sociais e das biografias padrão, dos estilos e formas de vida, das estruturas de poder e controle, das formas políticas de opressão e participação, das concepções de realidade e das normas cognitivas.

Assim, esta trouxe profundas transformações no estilo de vida dos indivíduos, que acabou por ocasionar um aprofundamento em problemas sociais, econômicos e ambientais.

Devido à necessidade de se repensar os padrões do desenvolvimento industrial, o desenvolvimento sustentável popularizou-se a partir da

década de 1960 nos países desenvolvidos, como tentativa de aglutinar esforços capazes de conciliar o crescimento em diferentes âmbitos. Sachs (2007, 2009) destaca que a conscientização ambiental é um tema mais recente, especificamente decorrente da “revolução ambiental”, produto da conjunção de fatores mútuos, a saber: o impacto da bomba nuclear, perigos iminentes à corrida armamentista, a percepção da finitude dos recursos materiais e a degradação ambiental provocada pelo rápido crescimento econômico nos anos de 1950 e 1960.

A despeito da crescente popularização do termo sustentabilidade, há uma diversidade de interpretações, levando a uma multiplicidade de significados. De acordo com Sachs (2007), não há consenso semântico no uso deste termo, ao qual diferentes autores atribuem significados díspares. O'Connor (2005) reitera esta ideia quando discorre que o termo “desenvolvimento sustentável” pode significar qualquer coisa. De forma geral, há um consenso de que a sustentabilidade deve ser uma tentativa de aglutinação de esforços para a manutenção da vida no planeta.

Satterthwaite (1996) traz à luz a ambiguidade que compreende os diferentes estudos que envolvem a sustentabilidade. O autor destaca que grupos distintos atribuem diferentes significados à questão, cada qual defendendo a sua perspectiva sobre o que precisa ser sustentado, ocasionando em um campo permeado de conflitos ideológicos de diversos grupos.

Hopwood, Mellor e O'Brien (2005), em uma tentativa de classificar os estudos relacionados à sustentabilidade, percebem três grandes perspectivas, ajustando questões ambientais, sociais e econômicas, classificados em: *status quo*, reformistas e transformacionistas. Destaca-se que os posicionamentos encontrados nos estudos partem de visões ideológicas, que carregam consigo um sistema de ideias que acabam por englobar interesses sociais e políticos díspares. Bruyne (1977) reforça que a organização social da pesquisa não está protegida dos conflitos políticos e sociais, mas, antes, o pesquisador possui sua atividade permitida e legitimada pelo sistema sociocultural desta sociedade.

Deste modo, o primeiro grupo apresentado na classificação proposta por Hopwood, Mellor e O'Brien (2005) são aqueles indivíduos que acreditam que a sustentabilidade poderá ser alcançada através da estrutura presente (*status quo*). Estes podem ser considerados os defensores do que Schnaiberg (1997) classifica como esteira da produção, decorrente da racionalização do desenvolvimento

industrial. Para estes, a sustentabilidade será alcançada sem alterações nos modelos de produção e consumo atuais.

Enquanto isso, o segundo grupo é composto por aqueles que defendem reformas fundamentais sem a ruptura completa com as estruturas atuais (reformistas). Devido à degradação ecológica e, por consequência, as catástrofes naturais, alguns indivíduos se dedicaram a repensar os pressupostos da ideologia dominante [utilitarista], para a busca de uma alternativa para os problemas enfrentados pelo sistema. Schnaiberg (1997) apresenta que houve duas propostas importantes como alternativas a mudanças na esteira da produção, quais sejam, a reengenharia e modernização ecológica.

A reengenharia entende uma nova forma de relacionamento econômico e social, sem, contudo, modificar a proposta de produção em grande escala. Por outro lado, a modernização ecológica procura introduzir pequenas mudanças recentes, com o sentido de reestruturação da produção, conforme apresenta Schnaiberg (1997).

A modernização ecológica constitui uma das teorias mais conservadoras no campo. De acordo com Mol (2000), esta surgiu como uma teoria de mudança social, utilizada por diferentes atores sociais de diversas formas. Para Milanez (2009), esta perspectiva de análise tem sido estudada e se desenvolvido sobretudo entre autores europeus, particularmente entre aqueles oriundos dos Países Baixos, Alemanha e Inglaterra. O autor reitera um conjunto de pressupostos básicos, a saber: a) confiança no desenvolvimento científico e tecnológico como principal estratégia para solucionar os problemas ambientais; b) desenvolvimento de soluções preventivas como estratégia para a solução de problemas ambientais; c) combinação e alcance dos objetivos econômicos e ambientais simultaneamente; d) tomada de decisão baseada no envolvimento direto e cooperativo dos grupos de interesse. Esta perspectiva é fortemente criticada por seu caráter reformista de regulação, pois acredita na possibilidade de um crescimento econômico ecológico, o que traz em seu bojo grandes contradições.

Tanto a reengenharia quanto a modernização ecológica buscavam reduzir o rompimento da degradação ambiental gerado pela esteira da produção, podendo estas serem classificadas como propostas *mainstream* sobre o desenvolvimento sustentável.

Importante se faz resgatar outro conceito popular relacionado à sustentabilidade. Este se encontra definido pelas Nações Unidas, a partir de “Nosso futuro comum”, também conhecido como Relatório Brundtland, decorrente da Comissão Mundial de Desenvolvimento e Meio ambiente (WCED). Segundo o relatório, desenvolvimento sustentável seria “a capacidade de satisfazer as necessidades das gerações presentes sem impedir que as futuras gerações satisfaçam as delas” (WCED, 1987, p. 8).

Castro (2004) relata que o Relatório Brundtland foi um dos responsáveis por colocar na agenda política mundial o conceito desenvolvimento sustentável, introduzindo o conceito mais famoso acerca do tema. Um marco importante foi o reconhecimento da existência de pobreza generalizada e a degradação nos países de periferia e uma proposição de agenda para tentar resolvê-los. Esta perspectiva das Nações Unidas, e, por conseguinte, o conceito predominante sobre desenvolvimento sustentável apresenta contradições: promoção do livre comércio e a sustentabilidade ambiental. A contradição se encontra na continuação da esteira de produção industrial, o que acaba por gerar um grande impacto negativo no meio ecológico.

Nesta mesma linha de pensamento, entre tantas outras perspectivas, Castro (2004) destaca o conceito do Banco Mundial, com sua postura ultraconservadora de mercado, com o pressuposto do poder de livre comércio como capaz de melhorar a produtividade e a eficiência das organizações. Deste modo, percebe-se que esta visão mais tradicional traz consigo um conjunto de ideias que buscam a legitimação dos interesses das elites dominantes, através de pequenas transformações simbólicas no modelo da esteira. Schnaiberg (1997) relata que um dos problemas dos modelos tradicionais é que os agentes da esteira buscam mitigar a sensibilidade quanto às externalidades decorrentes da produção.

Por outro lado, Castro (2004) aponta a existência de outras escolas que buscam abarcar questões éticas da subjetividade, denominada como abordagem pós-estruturalista. Este ponto de vista percebe o desenvolvimento sustentável como uma forma de introduzir a modernidade nas comunidades da periferia do capitalismo, que segundo o autor, possui uma visão etnocêntrica e com enfoque tecnocrático.

Porto-Gonçalves (2012) faz fortes críticas a esta perspectiva, denunciando como uma tentativa de imposição da racionalidade eurocêntrica, cuja

geopolítica atual está baseada na globalização e no desenvolvimento sustentável como novas formas de colonização e exploração. O autor defende e destaca a possibilidade de novas perspectivas teórico-políticas latino-americanas no campo ambiental. Entre elas, o autor apresenta a ecologia popular, ecologismo dos pobres e o eco-socialismo, tendo como intelectuais: Chico Mendes, Enrique Leff e Joan Martinez Alier.

Na contramão da perspectiva dominante, Castro (2004) aponta o marxismo ambiental que busca assumir uma posição oposta da economia ambiental, pois percebe o desenvolvimento sustentável simplesmente como um crescimento econômico carregado de contradições. Por sua vez, esta corrente teórica acredita que a sustentabilidade pode ser alcançada pela superação do sistema capitalista, apesar de não oferecer respostas propositivas. Fazendo um paralelo com as tipologias propostas por Hopwood, Mellor e O'Brien (2005), este grupo de indivíduos percebe que a raiz dos problemas está nas questões econômicas e políticas da sociedade e, portanto, buscam uma modificação radical destas estruturas para o alcance do desenvolvimento sustentável (transformacionistas).

Além das miríades de significações que a sustentabilidade possa assumir, torna-se importante resgatar a visão de Dovers (1997) quanto aos problemas relacionados à sustentabilidade, que, de acordo com o autor, poderiam ser encarados em três níveis gerais: micro, meso e macro.

Primeiramente, tem-se os microproblemas de natureza discreta, sem a necessidade de alocação de grandes recursos ou de novas tecnologias, tampouco ainda de processos políticos, podendo ser solucionados através de projetos existentes das organizações, conforme descreve Dovers (1997). Em segundo lugar, os mesoproblemas são aqueles emergentes na agenda pública, sem, contudo, ameaçar o padrão atual de produção e consumo, ou ainda, os processos políticos existentes, sendo direcionadas às questões relativas a um determinado país. Por fim, os macroproblemas são complexos, permeados de incertezas, relacionadas a outras questões, ameaçando os sistemas humanos e ambientes naturais, extrapolando as habilidades políticas existentes. Suas causas perpassam os padrões de produção e consumo abrangendo questões globais, tais como alterações climáticas, perda de biodiversidade, aumento em populações humanas e taxas de consumo de recursos.

Pelas correntes aqui apresentadas, este estudo percebe o desenvolvimento sustentável, tal qual conceituado por Sachs (2004), entendendo que ele deve ser incluyente, sustentável e sustentado, capaz de promover a igualdade e elevar a condição daqueles que vivem em piores condições.

Sachs (2009) assinala que a sustentabilidade é utilizada para designar, na maior parte das vezes, a sustentabilidade ambiental. No entanto, o autor destaca oito dimensões que a sustentabilidade abarca – social, cultural, ecológica, ambiental, territorial, econômico e político nacional e internacional – conforme pode ser visualizado no quadro 01.

**Quadro 01** – Oito critérios da sustentabilidade

Social	<p>Fundamental por motivos tanto intrínsecos quanto instrumentais, por causa da perspectiva de disrupção social que paira de forma ameaçadora sobre muitos lugares problemáticos do nosso planeta. Este envolve:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Alcance de um patamar razoável de homogeneidade social;</li> <li>• Distribuição de renda justa;</li> <li>• Emprego pleno e/ou autônomo com qualidade de vida decente;</li> <li>• Igualdade no acesso aos recursos e serviços sociais.</li> </ul>
Cultural	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mudanças no interior da continuidade (equilíbrio entre respeito à tradição e inovação);</li> <li>• Capacidade de autonomia para elaboração de um projeto nacional integrado e endógeno (em oposição às cópias servis dos modelos alienígenas);</li> <li>• Autoconfiança combinada com abertura do mundo.</li> </ul>
Ecológica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Preservação do potencial da capital natureza na sua produção de recursos renováveis;</li> <li>• Limitar o uso de recursos não-renováveis;</li> </ul>
Ambiental	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Com as suas duas dimensões (os sistemas de sustentação da vida como provedores de recursos e como “recipientes” para a disposição de resíduos);</li> <li>• Respeitar e realçar a capacidade de autodepuração dos ecossistemas naturais.</li> </ul>
Territorial	<p>Relacionado à distribuição espacial dos recursos, das populações e das atividades, envolvendo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Configurações urbanas e rurais balanceadas (eliminação das inclinações urbanas nas alocações do investimento público);</li> <li>• Melhoria no ambiente urbano;</li> <li>• Superação das disparidades inter-regionais;</li> <li>• Estratégias de desenvolvimento ambientalmente seguras para áreas ecologicamente frágeis (conservação da biodiversidade pelo ecodesenvolvimento).</li> </ul>

Econômico	<p>Sendo a viabilidade econômica a <i>conditio sine qua non</i> para que as coisas aconteçam, incluindo;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Desenvolvimento econômico intersetorial equilibrado;</li> <li>• Segurança alimentar;</li> <li>• Capacidade de modernização contínua dos instrumentos de produção; razoável nível de autonomia na pesquisa científica e tecnológica;</li> <li>• Inserção soberana na economia internacional.</li> </ul>
<p>Política</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• A governança democrática é um valor fundador e um instrumento necessário para fazer as coisas acontecerem; a liberdade faz toda diferença. Esta dimensão envolve questões internacionais e nacionais, cada qual buscando:</li> </ul>	
Política (nacional)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Democracia definida em termos de apropriação universal dos direitos humanos;</li> <li>• Desenvolvimento da capacidade do Estado para implementar o projeto nacional, em parceria com todos os empreendedores;</li> <li>• Um nível razoável de coesão social.</li> </ul>
Política (internacional)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eficácia do sistema de prevenção de guerras da ONU, na garantia da paz e na promoção da cooperação internacional;</li> <li>• Um pacote Norte-Sul de codesenvolvimento, baseado no princípio de igualdade (regras do jogo e compartilhamento da responsabilidade de favorecimento do parceiro mais fraco);</li> <li>• Controle institucional efetivo do sistema internacional financeiro e de negócios;</li> <li>• Controle institucional efetivo da aplicação do Princípio da Precaução na gestão do meio ambiente e dos recursos naturais; prevenção das mudanças globais negativas; proteção da biodiversidade biológica (e cultural); e gestão do patrimônio global, como herança comum da humanidade;</li> <li>• Sistema efetivo de cooperação científica e tecnológica internacional e eliminação parcial do caráter de commodity da ciência e tecnologia, também como propriedade da herança comum da humanidade.</li> </ul>

**Fonte:** Elaborado pelo autor baseado em Sachs (2004, 2009).

Pela perspectiva acima, percebe-se que a proposição de Sachs (2009) indica um possível caminho para o desenvolvimento sustentável integral, no qual, o autor amplifica e vai além do modelo *mainstream*, ampliando as dimensões, conforme apresentado no quadro acima. Esta proposição extrapola ao que Littig e Grießler (2005) apresentam de *one-pillar models e three pillar (ou multi-pillar models)*. A primeira entende que desenvolvimento sustentável seria alcançado pela priorização da dimensão ambiental, enquanto a segunda enfatiza o alcance do modelo triplo (objetivos ecológicos, econômicos e sociais).

O entendimento da sustentabilidade proposta por Sachs (2004, p. 39) destaca que “o desenvolvimento incluyente requer, acima de tudo, a garantia do exercício dos direitos civis, cívicos e políticos”, de forma a reforçar sua teoria de que o desenvolvimento pleno, em direção ao desenvolvimento sustentável, seria possível através da igualdade entre os indivíduos no acesso a serviços públicos, tais como educação, proteção à saúde e moradia.

Esta ideia é reforçada por Sen (2010) que apregoa o desenvolvimento como liberdade, entendendo que este precisa estar necessariamente relacionado à melhoria na qualidade de vida e da liberdade que os indivíduos desfrutam, alcançando assim uma equidade social. Sachs (2007) equipara ainda o desenvolvimento à liberação das carências, da opressão e das algemas institucionais que estorvam o desenvolvimento. Sobretudo, Sachs (2009, p. 71) destaca que a sustentabilidade social se sobressai “como a própria finalidade do desenvolvimento”.

Sachs (2007, p. 288) indica que “a sustentabilidade social aparece como uma preocupação relacionada à organização interna de cada sociedade humana e da comunidade mundial de nações cada vez mais interdependentes – consideradas como um todo”. Os principais elementos de uma caracterização da sustentabilidade social se encontram na ausência de guerras, de violência e anomia social, e um regime político não-totalitário. Ainda segundo o autor, esta deve ser balizada nos valores fundamentais de equidade e democracia, objetivando a apropriação real de todos os direitos humanos – políticos, civis, econômicos, sociais e culturais.

Nesta mesma esteira de pensamento, Sachs (2007, p. 293) destaca que

desenvolvimento pode ser compreendido como um processo intencional e autodirigido de transformação e gestão das estruturas socioeconômicas, direcionado no sentido de assegurar a todas as pessoas uma oportunidade de levarem uma vida plena e gratificante, provendo-as de meios de subsistência decentes e aprimorando continuamente seu bem-estar, seja qual for o conteúdo concreto atribuído a essas metas por diferentes sociedades em diferentes momentos históricos.

Desta forma, a sustentabilidade social pode ser percebida como primordial para o desenvolvimento – sem, contudo, mitigar os efeitos dos outros critérios – mas, fundamental para que emancipação dos indivíduos a uma condição

de vida integral e incluyente. Não obstante, Sachs (2004, p. 39) ressalta o papel fundamental da educação para o alcance de uma inclusão justa, pois, segundo o autor,

a educação é essencial para o desenvolvimento, pelo seu valor intrínseco, na medida em que contribui para o despertar cultural, a conscientização, a compreensão dos direitos humanos, aumentando a adaptabilidade e o sentido da autonomia, bem como a confiança e autoestima.

Assim, percebe-se que a educação perpassa a sustentabilidade social, permeando todo o debate em torno desta, invadindo as demais dimensões, quais sejam: cultural, ecológico, ambiental, territorial, econômico e político. Como forma de monitorar as transformações em direção à sustentabilidade dos municípios, nos últimos anos surgiram índices coletados e calculados periodicamente, os quais demonstram estas evoluções em determinadas áreas municipais específicas.

Este trabalho destaca o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM), por acompanhar a evolução da educação como uma dimensão relevante. De acordo com site da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan), este é um estudo criado em 2008 que “acompanha anualmente o desenvolvimento socioeconômico de todos os mais de 5 mil municípios brasileiros em três áreas de atuação: Emprego & renda, Educação e Saúde”. Os dados são baseados em estatísticas públicas oficiais disponibilizadas pelos ministérios do Trabalho, Educação e Saúde. Estão disponíveis os dados do ano de 2005 a 2013 (FIRJAN, 2016). Outro índice relevante que monitora a educação dos municípios é o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), criado em 2007 para mensurar a qualidade da melhoria no ensino, pelo Ministério da Educação.

De forma específica, este trabalho possui relação com os mesoproblemas decorrentes da sustentabilidade, conforme proposição já exposta por Dovers (1997), pois seu foco reside no entendimento de como os problemas pertinentes a um determinado município foram relacionados à agenda pública. Nesta perspectiva, torna-se relevante o entendimento dos conceitos de políticas públicas e especificamente políticas públicas relacionadas à educação, conforme será exposto na próxima seção.

## 2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS

A palavra “política” é derivada do grego *pólis* (*politikós*), que está relacionada à cidade e, por consequência, ao que é relativo ao urbano e social. Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998, p. 954) colocam que “o termo política se expandiu graças à influência da grande obra de Aristóteles, intitulada *Política*, que deve ser considerada como o primeiro tratado sobre a natureza, funções e divisão do Estado, e sobre as várias formas de Governo”. Os autores destacam a transformação de seu significado, antes utilizado como uma qualificação de coisas pelo adjetivo “político” para a forma de saber sobre o mesmo conjunto de coisas. Bittar (2011) reforça esta ideia ao apontar a política como elemento relacionado aos modos de organização do espaço público, na qual se busca o convívio social, o que envolve o gerenciamento de interesses públicos e recursos, através da distribuição de poder.

De acordo com Souza (2003), o tema de políticas públicas é recente nos estudos acadêmicos brasileiros, tendo sido incorporado na agenda devido à formação de grupos específicos em determinadas associações científicas. Para maior clareza sobre o tema, faz-se necessário clarificar o conceito de políticas públicas. Souza (2003) discorre que não há uma única, tampouco uma melhor definição. A autora expõe uma série de conceitos, que foram retratados no quadro 02, proposto por Oliveira (2010):

**Quadro 02** – Definições de políticas públicas

<b>Autor</b>	<b>Definições de políticas públicas</b>	<b>Ano da obra</b>
Mead	Campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas.	1995
Lynn	Conjunto específico de ações do governo que irão produzir efeitos específicos.	1980
Peters	Soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos.	1986
Dye	O que o governo escolhe fazer ou não fazer.	1984
Laswell	Responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê, e que diferença faz.	1958

**Fonte:** Oliveira (2010)

Souza (2003) ainda expõe outras definições que ressaltam a função das políticas públicas na solução de problemas, contudo, os críticos argumentam que elas ignoram a sua essência – o embate em torno das ideias e interesses. Esta

perspectiva também não considera a complexidade dos limites e conflitos que envolvem as decisões dos governos, muito menos a possibilidade de cooperação entre estes, instituições e grupos sociais. Assim, a autora apresenta seu entendimento sobre o conceito de política pública, sendo

o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações e/ou entender por que e como as ações tomaram certo rumo em lugar de outro (variável dependente). Em outras palavras, o processo de formulação de política pública é aquele através do qual os governos traduzem seus propósitos em programas e ações, que produzirão resultados ou as mudanças desejadas no mundo real (SOUZA, 2003, p. 13).

Oliveira (2010, p. 93) reforça que a “política pública é uma expressão que visa definir uma situação específica da política”, ou seja, a forma como o poder é distribuído. Ainda, de acordo com o autor, “do ponto de vista etimológico, refere-se à participação do povo nas decisões da cidade, do território. Porém, historicamente essa participação assumiu feições distintas, no tempo e no lugar, podendo ter acontecido de forma direta ou indireta (por representação)”. A forma como o Brasil estrutura a sua política é através da democracia por representação, com a eleição de indivíduos que buscam representar os interesses daqueles que o elegeram. Nesta perspectiva, Sachs (2004, p. 39) afirma que a democracia permite

a transparência e a responsabilização (*accountability*) necessárias ao funcionamento dos processos de desenvolvimento. No entanto existe uma grande distância entre a *democracia representativa* e a *democracia direta*, que cria melhores condições para o debate dos assuntos de interesse público.

Neste sentido, o autor reforça que há um descompasso entre a democracia representativa e àquela em que há participação direta dos cidadãos, criando problemas no desenvolvimento de ações relacionadas à política pública. Ratificando esta ideia, Santos (2011) discorre sobre a democracia nos anos 1960, expondo que naquele momento histórico havia uma multiplicidade de democracias, denominada como demodiversidade – a democracia representativa liberal, a democracia popular, a democracia participativa, a democracia dos países que se desenvolviam a partir do colonialismo. Contudo, entre todos os modelos existentes, apenas um permaneceu: a democracia liberal, representativa. Segundo o autor, isto resultou no extermínio da tensão entre capitalismo e democracia, que por sua vez,

impede a redistribuição social. Este, por seu turno, pode induzir à análise dos conteúdos de políticas públicas e seu impacto na vida dos cidadãos.

Lima (2006) afirma que o objetivo de análise de políticas é pesquisar a ação do Estado. O pressuposto envolto se encontra nas políticas públicas como ações governamentais que objetivam alterar uma determinada realidade para atingir determinados fins. Assim, a principal finalidade de uma política pública é a transformação de uma situação específica, ou ainda, a resolução de problemas. Estas políticas são debatidas, definidas e formuladas no ambiente de discussão do governo, transformando-se em sua própria ação, podendo ser direcionada em diferentes sentidos. Lara e Mello (2009) enfatizam que embora sejam de competência do Estado e a ele estejam vinculadas, as políticas públicas não são exclusivamente pensadas pelos órgãos que o compõe. As autoras reforçam que o nível de proteção social impresso através das políticas públicas fica condicionado a um projeto de governo que orienta o estado em um determinado período, expressando o projeto político de um determinado grupo que detém o poder. Este projeto pode ser percebido através dos tipos de políticas públicas que envolvem a distribuição de recursos, conforme será apresentado na próxima seção.

### 2.2.1 Tipos de políticas públicas

Lowi (1985) discorre que as políticas governamentais podem ser classificadas em três tipos: distributivas, redistributivas e regulatórias, tendo cada qual, suas características específicas.

As políticas distributivas são caracterizadas pela individualização com que são deliberadas, ou seja, seus recursos não obedecem a nenhum tipo de critério universalista, pois as decisões são tomadas de forma particularizada. Estas são atividades governamentais em que os envolvidos (favorecidos e não-favorecidos) não entram em confronto direto, pois os favorecidos não podem ser identificados como grupos.

De igual modo, as políticas regulatórias também possuem impactos específicos e individualizados, de modo que suas decisões refletem nos recursos que afetam as ações privadas. As leis e regulamentos são estabelecidos em termos gerais, que incidem diretamente nos custos, reduzindo ou expandindo as alternativas de ação dos agentes individuais privados. Lowi (1985) aponta que este

tipo de política acaba por afetar setores da economia, geralmente linhas setoriais.

As políticas redistributivas, por sua vez, são apontadas por Lowi (1985) como aquelas de longo prazo e que parte da população paga mais impostos do que recebe em serviços. Estas políticas se assemelham às políticas regulatórias a medida em que envolvem relações entre amplas categorias de indivíduos. O autor destaca que as políticas redistributivas impactam categorias do tipo classes sociais, e o que está em disputa não é a igualdade de tratamento, mas a igualdade e desigualdade em relação a posse.

Lowi (1985) reforça que as áreas de atividades governamentais acabam por desenvolver características diferentes das estruturas políticas. Cada tipo de política citada acima gera arenas de poder, cada uma assemelhando-se às três teorias gerais sobre o processo político.

A arena que se forma em torno das políticas distributivas pode ser caracterizada pelas conclusões de E. E. Shattschneider, com uma multiplicidade de interesses muito organizados, e, não existindo uma base real para se definir quem deve ou não ser favorecido. A arena regulatória está relacionada à escola pluralista, a medida que enxerga a existência de diversas elites. A arena redistributiva aproxima-se mais com algumas adaptações à visão elitista do processo político, que percebe a existência de uma elite que subjuga a população de forma que haja necessidade de uma nova distribuição de recursos para uma justiça social, conforme sugere Lowi (1985).

Oliveira (2010) realça que o tipo de política implantado pelos órgãos competentes irá influenciar a liberação dos recursos para a implementação de outras políticas. O autor expõe que muitos grupos sociais não acompanham seu desenvolvimento e que isso corrobora para que muitos grupos econômicos, especialmente os mais articulados e organizados, façam pressão sobre os gestores.

Sachs (2004) defende a ideia da adoção de políticas públicas que envolva a redistribuição para que a promoção dos indivíduos seja de forma mais igualitária e, conseqüentemente, o alcance do desenvolvimento sustentável. A justiça social requer elementos que envolvam reconhecimento e redistribuição, conforme aponta Fraser (2001, p. 51) pois

(...) injustiça econômica e injustiça cultural normalmente estão imbricadas, dialeticamente, reforçando-se mutuamente. Normas culturais enviesadas de forma injusta contra alguns são institucionalizadas no Estado e na economia, enquanto as desvantagens econômicas impedem participação igual na fabricação da cultura em esferas públicas e no cotidiano. O

resultado é frequentemente um ciclo vicioso de subordinação cultural e econômica (2001, p. 51).

Assim, para que a sustentabilidade seja alcançada e, por consequência, o desenvolvimento integral dos indivíduos, faz-se necessário a adoção de políticas redistributivas, como forma a tentar superar herança de desigualdades passadas. A distribuição dos recursos, por meio das políticas públicas, envolvem diferentes áreas – cultura, infraestrutura, meio ambiente, saúde, educação – configurando-se esta última, como fundamental para o alcance do desenvolvimento sustentável integral. Neste sentido, torna-se relevante compreender o impacto das políticas públicas educacionais e sua correlação com o desenvolvimento de um município.

Oliveira (2010, p. 95) reforça que “políticas públicas educacionais é tudo aquilo que o governo faz ou deixa de fazer em educação”. O conceito de educação é amplo, estando relacionado às questões escolares, que de acordo com Oliveira (2010, p. 98), “entende-se por políticas públicas educacionais aquelas que regulam e orientam os sistemas de ensino, instituindo a educação escolar”.

Nagel (2001, p. 99) traz a luz que apesar da expressão da política educacional em um dado momento – a partir de decretos, leis, resoluções e diplomas legais – estas constituem um “conjunto de medidas agilizadas e sistematizadas pelo Governo para atuar, com maior eficiência, nos mecanismos de produção, distribuição e consumo de bens já instituídos ou em constante renovação”. Assim sendo, percebe-se que as políticas em educação são produto de uma evolução histórica, conforme será exposto no próximo tópico.

### 2.2.2 Sistema educacional brasileiro

Alves (2013, p. 41) entende a gestão educacional como um processo, que tem por objetivo “a organização, mobilização e articulação de todos os recursos materiais e humanos indispensáveis para a promoção efetiva da aprendizagem dos alunos”. O autor assevera que este processo de gestão demanda compromisso de todos os envolvidos, necessitando a organização e reorganização de forma contínua, em decorrência das necessidades que vão emergindo dos meios educacionais na busca pela promoção de uma educação de qualidade.

Oliveira (2010) explana que a escola, como é conhecida atualmente, é um lugar para todos os grupos sociais, garantida em condições mínimas pelo Estado, reprodutora da cultura universal acumulada pela experiência humana. Seu surgimento aponta para o final do século XIX, momento este em que as relações capitalistas de produção provocadas pela industrialização demandaram um conhecimento padronizado e técnico, além da necessidade de se ter um controle ideológico das massas de trabalhadores.

De forma mais abrangente, Saviani (2005) constrói um cenário da educação no Brasil, classificando este período histórico em seis momentos diferentes, desde o seu surgimento, com a chegada dos jesuítas, até os dias atuais. Esta evolução pode ser visualizada no quadro 03, construído com base na classificação proposta pelo autor.

**Quadro 03** – Períodos da educação no Brasil

Período	Característica
Primeiro (1549-1759)	Origem das primeiras instituições escolares, decorrente da chegada dos jesuítas. Período dominado pelos colégios jesuítas.
Segundo (1759-1827)	Período representado pelas aulas régias, como uma primeira tentativa de se criar uma escola pública estatal (ensino público laico), inspirada nas ideias iluministas.
Terceiro (1827-1890)	Considerado o período em que se encontram as primeiras tentativas de se organizar a educação como responsabilidade do poder público, na época, concebido pelo governo imperial e pelos governos das províncias.
Quarto (1890-1931)	Momento marcado pela criação das escolas primárias nos estados, na reforma de grupos escolares, infundida pelos iluministas republicanos.
Quinto (1931-1961)	Definido pela regulamentação nacional das escolas superiores, secundárias e primárias.
Sexto (1961-atual)	Unificação da regulamentação nacional, envolvendo a rede pública de educação (municipal, estadual e federal) e a rede privada, as quais foram sendo moldadas de acordo com uma concepção produtivista de escola.

**Fonte:** Elaborado pelo autor, baseado em Saviani (2005).

Percebe-se que a concepção da educação brasileira tidas nos dias atuais é uma proposta relativamente recente, destacando as iniciativas no final do século XIX. O modelo de organização e a difusão da escola padronizada, pública, obrigatória, interligada em redes e sob responsabilidade do Estado provém da

Europa e expande-se no mundo no processo de modernização. Para Sarmiento (2005), esse processo faz com que ocorra o surgimento e o crescimento de sociedades sob a hegemonia burguesa, de forte aspecto tecnocêntrico, com diversas variações entre os países, de acordo com sua história, contexto político-social e sua participação no sistema mundial. Ainda, para a autora, o sistema escolar também carrega e alimenta esperanças de democratização social e libertação dos povos. Ao longo da história brasileira, diversos fatores foram se alterando, culminando no sistema atual implantado.

A Constituição de 1891 transferiu a instrução primária aos estados, antes do plano nacional. Era competência do Governo Federal a criação de instituições do ensino secundário e superior nos Estados e organizar a instrução no Distrito Federal. Esta descentralização política fez com que houvesse peculiaridades em determinadas unidades federativas, conforme aponta Azevedo (1963). Entre tantas outras modificações na educação brasileira, Silva (2011) destaca o período de 1889 a 1930, como o começo da busca por uma educação pública.

Especificamente, em 1930, com a chegada de Getúlio Vargas a presidência, foi criado o Ministério da Educação e Saúde Pública, que é conhecido atualmente como Ministério da Educação. A instituição desenvolvia atividades relacionadas a diversos ministérios, tais como saúde, esporte, educação e meio ambiente. À época, os assuntos relacionados à educação eram tratados pelo Departamento Nacional do Ensino, ligado ao Ministério da Justiça (MEC, 2015).

Dois anos após a criação deste ministério, no ano de 1932, um conjunto de intelectuais preocupados em elaborar um programa de política educacional, lança o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (MEC, 2015). Este desempenhou um papel importante, pois segundo Silva (2011, p. 522)

o Manifesto foi um documento que, certamente, representou um marco na educação brasileira ao eleger a escola pública, laica, gratuita como responsabilidade do Estado, servindo muitas vezes de modelo a ser seguido pelas ações educativas, abrindo uma nova na história das ideias pedagógicas no Brasil.

Este documento proporcionou relevantes conquistas para o cenário da educação brasileira, especialmente por questões políticas. Após dois anos do Manifesto, a partir da nova Constituição Federal, promulgada em 1934, a educação se tornou um direito de todos, devendo ser ministrada pela família e pelos poderes

públicos. Com a autonomia dada à área da saúde, em 1953, surge o Ministério da Educação e Cultura (MEC, 2015).

Até a década de 1960, o sistema educacional era centralizado e o modelo deveria ser seguido por todos os estados e municípios. Com a aprovação da primeira LDB, no ano de 1961, os órgãos estaduais e municipais passaram a possuir maior autonomia, reduzindo a centralização outrora concentrada no Ministério da Educação (MEC). Três anos depois, em 1964, o Brasil passa por um golpe militar, cujos poderes políticos passam a ser controlados por militares. Sarmiento (2005) destaca que apesar dos governos militares, metade do século XX foi marcado pela valorização do nível local, descentralização e redistribuição das competências entre os governos municipais, estaduais e federais. Assim, em meio a ditadura, é aprovada no ano de 1971 uma nova versão da LDB. Uma das principais alterações foi a reformulação da educação básica, reduzindo de dez para oito anos a permanência do aluno na escola, com a integração do ensino primário com o ginásial (LDB, 1971). A partir do final dos anos de 1970 e início de 1980, em conformidade com a fixação desta LDB, vários estados e municípios iniciaram políticas educacionais cujo objetivo era a democratização da escola.

No entanto, apesar deste movimento, Sarmiento (2005) ressalta que a década de 1980 foi marcada pela forte concentração de poder do Estado, o aumento da urbanização, a concentração de riqueza e o aumento de desigualdades sociais. Nesta perspectiva, Fraser (2001) apresenta que nas últimas décadas diversas demandas emergiram no debate político, tais como o reconhecimento das diferenças, liderados por grupos sociais que hasteavam bandeiras de nacionalidade, etnicidade, raça, gênero e sexualidade. Estas disputas por reconhecimento emergiram em um contexto nacional de desigualdade exacerbada, provada pelas diferenças de renda, posse de propriedade, acesso ao trabalho assalariado, cuidado de saúde e lazer, e não menos importante, pelas diferenças no acesso à educação.

Nagel (2001) resgata que as diretrizes sobre a educação brasileira do século XX necessitam considerar a crise econômica e política dos anos de 1970 e 1980 [período de ditadura] e que culminou em uma nova organização da ordem mundial. Este período foi marcado por um grande aumento no endividamento financeiro do Brasil. Neste sentido, o país precisou recorrer ao Fundo Monetário Internacional (FMI) e ao Banco Mundial, que acabaram por interferir nas reformas políticas do país. Sarmiento (2005) pondera que a partir da década de 1980, a

realidade educativa pôde ser caracterizada por um processo em simultânea crise. Com a queda do crescimento nacional e o Estado se submetendo a um plano de estabilização acordado com o FMI, surgem as mobilizações sociais e os conflitos dentro das classes dominantes, os quais acabam por culminar na descentralização de políticas e desestatização do Estado, que corrobora para um novo surto de internacionalização.

O ano de 1985 é caracterizado pelo fim dos governos militares e consequente redemocratização do país. Foi especificamente em 1986, com a criação da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), que o movimento pela autonomia municipal em educação ganhou notoriedade. Fedozzi (2009) destaca que no final da década de 1980 houve um revigoramento das instâncias locais, marcado por diversas demandas emergentes e conflitos existentes, período este no qual foi promulgada a atual Constituição Federal, no ano de 1988.

Vianna e Unbehaum (2004) realçam a preocupação com mudanças na educação básica brasileira nas últimas décadas, especialmente a partir do final de 1980, com a nova Constituição Federal, culminando em diversas reformas educacionais. Foi a partir de então, com a introdução de reformas liberais, que as políticas sociais orientadas às populações mais pobres foram afetadas, momento este em que se diminuíram as oportunidades de emprego e de geração de renda, formando um quadro carregado de contradições. De um lado havia a conquista dos direitos sociais alcançados com a Constituição Federal e do outro, a diminuição de espaços públicos e democráticos, devido a reorientações políticas sob uma bandeira de má gestão, desperdício de recursos e inadequação de currículos. Azevedo (2003) critica a ideia de subordinação da escola com os valores de mercado.

Na sequência, percebe-se que a década de 1990 foi marcada pelo aumento da adoção de políticas neoliberais de desmonte do Estado, acabando por ampliar a descentralização da educação. Neste sentido, Calderón e Marin (2003) destacam os processos de incentivo à prática do voluntariado nas escolas, política esta, alta em tempos de hegemonia neoliberal.

Pela leitura de Lowi (1985) pode-se concluir que durante o período em que o Brasil esteve sob uma política neoliberal, a arena distributiva era predominante na educação, partindo do conceito da “não interferência mútua”. De acordo com esta ideia, seria apropriado que cada um procurasse benefícios e

favorecimento para si próprio, uma vez que os desfavorecidos (parte da população) nem sequer podem ser identificados como grupo.

Lenardão e Santos (2009) relembram que a década de 1990 celebrou um momento histórico, na qual a gestão da educação pública incorporou contornos vinculados à forma como o capital se reestruturou, tendo neste sentido estas políticas assumido um caráter “democrático”. No entanto, esta característica democrática, conforme apontam os autores, tinha uma concepção limitada e produtivista, restringindo-se a alguns aspectos operacionais, tal como a participação dos pais em organizações de festas ou, ainda, para arrecadação de materiais para a escola. Nesta esteira de pensamento, Lara e Mello (2009) apontam que as políticas públicas para a infância no Brasil se desenvolveram em um contexto capitalista de caráter neoliberal, o qual privilegia a esfera econômica em detrimento da esfera social.

Sob esta mesma perspectiva neoliberal se desenvolveu a política educacional do Estado do Paraná, conforme destacam Lenardão e Santos (2009), na qual se buscou a profissionalização da gestão das escolas, com o objetivo de desvincular a gestão da área da pedagogia. Prova disso está nas escolhas dos diretores das escolas, sendo feitas através da indicação conveniente da Secretaria de Estado da Educação (SEED), mas que, pela pressão de pais e alunos, acabou recuando e revendo esta decisão. Os autores reforçam que a gestão democrática do Paraná pode ser percebida como reducionista, com a participação dos pais e alunos na escolha dos diretores, explorando a prática de experiências bem-sucedidas, incentivando assim a concorrência e competição interescolar.

Foi somente no ano de 1995, que o MEC passou a ser responsável apenas pela área de educação (MEC, 2015). No ano seguinte, inicia-se uma nova reforma na educação brasileira, representada especificamente pela atual LDB, que trouxe mudanças relevantes às leis anteriores, tais como a inclusão da educação infantil em creches e pré-escolas. Outra questão foi a formação adequada dos profissionais da educação básica, priorizada com um capítulo específico para abordar o assunto.

A partir de então, definiu-se as competências e atribuições dos entes federativos União, Estados e Municípios, proporcionando autonomia ao município para criar o seu próprio sistema de ensino. A legislação ainda previu uma alternativa a esta questão, oferecendo ao município compor com o estado um sistema único ou

manter-se integrado ao sistema estadual. Esta descentralização tem sido implementada por correntes políticas em diversos países, conforme aponta Sarmiento (2005). Neste sentido, a LDB (1996, p. 12-14), ainda em vigência, postula sobre a organização da gestão educacional e a divisão de funções entre União, Estados e Municípios, estabelecendo, conforme a lei

Artigo 8º. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino.

§ 1º. Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais.

§ 2º. Os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta Lei.

Artigo 9º. A União incumbir-se-á de:

I - elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

II - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais do sistema federal de ensino e o dos Territórios;

III - prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, exercendo sua função redistributiva e supletiva;

IV - estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum;

V - coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação;

VI - assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino;

VII - baixar normas gerais sobre cursos de graduação e pós-graduação;

VIII - assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre este nível de ensino;

IX - autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino.

§ 1º. Na estrutura educacional, haverá um Conselho Nacional de Educação, com funções normativas e de supervisão e atividade permanente, criado por lei.

§ 2º. Para o cumprimento do disposto nos incisos V a IX, a União terá acesso a todos os dados e informações necessários de todos os estabelecimentos e órgãos educacionais.

§ 3º. As atribuições constantes do inciso IX poderão ser delegadas aos Estados e ao Distrito Federal, desde que mantenham instituições de educação superior.

Artigo 10º. Os Estados incumbir-se-ão de:

I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino;

II - definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público;

III - elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações e as dos seus Municípios;

IV - autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino;

V - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;

VI - assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio.

Parágrafo único. Ao Distrito Federal aplicar-se-ão as competências referentes aos Estados e aos Municípios.

Artigo 11º. Os Municípios incumbir-se-ão de:

I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados;

II - exercer ação redistributiva em relação às suas escolas;

III - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;

IV - autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino;

V - oferecer educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Parágrafo único. Os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica.

Nota-se que houve uma distribuição bem clara sobre as respectivas responsabilidades de cada entidade político-administrativa. Entre as contribuições, destaca-se a publicidade das informações para o acompanhamento e avaliação do rendimento escolar, com a colaboração de todas as entidades. Soares (2005) destaca que a educação fundamental no Brasil “é compulsória para criança de sete a 14 anos e gratuita nas instituições públicas, inclusive para aqueles que não frequentaram na idade apropriada”. O autor ainda salienta que apesar do acesso a este nível educacional, ainda há altas taxas de retenção, de falta às aulas e de evasão escolar, assim como um baixo desempenho dos alunos, o que demonstra que o sistema de educação fundamental não conseguiu prover a formação necessária nem para a participação crítica na sociedade moderna, tampouco para a inserção do indivíduo no mundo do trabalho.

Especificamente, no que tange à educação em nível municipal, a LDB (1996, p. 18) discorre sobre a constituição dos sistemas municipais de ensino, conforme o

Artigo 18º. Os sistemas municipais de ensino compreendem:

I - as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público municipal;

- II - as instituições de educação infantil, criadas e mantidas pela iniciativa privada;
- III - os órgãos municipais de educação.

O conjunto destas instituições tanto públicas quanto privadas, acaba por formar o sistema de educação municipal. Soares (2005, p. 90) afirma que a LDB fornece elementos para se compreender o que o legislador propõe como uma educação de qualidade. De acordo com o autor, o ensino fundamental terá como objetivo a formação básica do cidadão mediante:

- 1) o desenvolvimento da capacidade de aprender, tendo como meios básicos o pleno domínio da leitura, da escrita e do cálculo;
- 2) a compreensão do ambiente natural e social, do sistema político, da tecnologia, das artes e dos valores em que se fundamenta a sociedade;
- 3) o desenvolvimento da capacidade de aprendizagem, tendo em vista a aquisição de conhecimentos e habilidades e a formação de atitudes e valores;
- 4) o fortalecimento dos vínculos de família, dos laços de solidariedade humana e de tolerância recíproca em que se assenta a vida social.

Em relação ao investimento, a LDB (1996, p. 38-41) discorre nos artigos de 68 a 70, quais são as fontes de recursos destinados à educação, a saber

Artigo 68º. Serão recursos públicos destinados à educação os originários de:

- I - receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- II - receita de transferências constitucionais e outras transferências;
- III - receita do salário-educação e de outras contribuições sociais;
- IV - receita de incentivos fiscais;
- V - outros recursos previstos em lei.

Artigo 69º. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, ou o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público. (...)

§ 6º. O atraso da liberação sujeitará os recursos a correção monetária e à responsabilização civil e criminal das autoridades competentes.

Artigo 70º. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

- I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;
- II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;
- III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;
- IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;
- V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;
- VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;

- VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;
- VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

Nesta perspectiva, fica claro que os municípios necessitam utilizar as estruturas organizacionais para fazer com que os objetivos sejam alcançados, com especial atenção à remuneração dos docentes e demais profissionais, aquisição de equipamentos e instalações, serviços vinculados ao ensino, realização de atividades, aquisição de material didáticos e transporte dos alunos. Sarmento (2005) destaca que a criação de sistema municipal se sobressaiu como oportunidade, ao mesmo tempo em que os estados ampliavam a política de municipalização motivada pela Emenda Constitucional n. 14/96 e Lei 9.424/96, criando, ainda em 1996, o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) para atender o ensino fundamental. Este passou a compor a nova sistemática de redistribuição dos recursos destinados ao Ensino Fundamental. Os recursos para o Fundef eram provenientes das receitas dos impostos e das transferências dos estados, do Distrito Federal e dos municípios vinculados à educação (MEC, 2015).

Guimarães (2005) ressalta que as evidências disponíveis sobre as irregularidades e limitações dos primeiros anos de existência do Fundef apareceram em diversos documentos e propostas de aperfeiçoamento de diferentes áreas educacionais, tendo este fundo vigorado até o ano de 2006. Como uma reengenharia ao Fundef, surge o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Instituído pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007. Este é um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual, formado, em sua maioria, por recursos provenientes dos impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios. A partir deste momento, toda a educação básica, da creche ao ensino médio, passa a ser beneficiada com recursos federais. Um compromisso da União com a educação básica, que se estenderá até 2020.

Vianna e Unbehaum (2004) apontam que o Plano Nacional da Educação (PNE) começou a ser elaborado em 1996, tendo sido sancionado em 2001, na Lei n. 10.172/2001. Este documento traça diretrizes, metas e estratégias

para a política educacional brasileira para os 10 anos subsequentes. Conforme os autores, este documento enfatiza essencialmente o ensino fundamental, não contemplando os demais níveis escolares com previsão de recursos financeiros, o que é apontado como um grande equívoco.

O PNE vigente contempla o período que vai de 2004 a 2014. O primeiro grupo são metas estruturantes para que a haja “garantia do direito à educação básica com qualidade, e que promovam a garantia ao acesso, à universalização do ensino obrigatório, e à ampliação das oportunidades educacionais” (PNE, 2015).

É importante salientar a transição de governos, no início dos anos 2000, época em que o Partido dos Trabalhadores assume a presidência na figura do presidente Lula. Assim, percebeu-se um crescente aumento nos programas sociais do Governo Federal que envolvesse a redistribuição de renda, atrelado a diferentes mecanismos que buscavam garantir a melhoria de qualidade de vida de diferentes cidadãos menos favorecidos. É mister ressaltar que os programas de redistribuição de renda, tal como Bolsa Escola, são condicionados à frequência das crianças na escola. Este tipo de política adotada, conforme Lowi (1985), parte da premissa de que há uma elite de poder que subjuga a população, de forma que é necessária uma nova distribuição de recursos para enfim alcançar uma nova justiça social.

Além de políticas de redistribuição, o governo desenvolveu outras medidas como forma de atenuar as desigualdades e assim garantir uma educação de qualidade. Para medir a qualidade do aprendizado nacional e estabelecer metas para a melhoria no ensino, o MEC, através do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacionais Anísio Teixeira (Inep), criou em 2007, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), como já exposto anteriormente. Este funciona como um indicador nacional que permite o monitoramento da qualidade da educação, sendo formado a partir de dois elementos: a taxa de rendimento escolar (aprovação) e as médias de desempenho nos exames aplicados pelo Inep (MINISTÉRIO..., 2015).

Alves (2010) sublinha o lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), pelo MEC em 2007, com ações interligadas, para a redução de disputa espaços e financiamentos. A autora destaca especificamente o Plano de Metas “Todos pela Educação”, através do Decreto n. 6.094/2007. Alves (2010) sintetiza que o objetivo deste programa é

buscar mobilizar a sociedade civil no tocante ao acompanhamento da educação e à elaboração dos referidos planos, proporcionando-a a possibilidade de participar da avaliação das ações educacionais que vêm sendo realizadas, refletindo, discutindo e propondo ações para a melhoria da qualidade do ensino.

Percebe-se assim, uma política que busca envolver a sociedade civil na busca por mais qualidade na educação. Gouvea (2015) lembra que o novo PDE atual foi sancionado pela presidente Dilma Rousseff, no ano de 2014, tendo sido composto de vinte metas para os próximos dez anos.

Alves (2010, p. 58) ainda realça o surgimento do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola), criado a partir do PDE, apresentado pelo MEC também em 2007. O PDE-Escola é considerado um processo de planejamento estratégico em busca de se alcançar a melhoria do ensino e da aprendizagem, configurando-se como um instrumento gerencial que oferece subsídios para que a escola realize o seu trabalho, sendo vinculado diretamente ao Ideb. Ainda, de acordo com a autora, “destinado às escolas públicas estaduais e municipais, o PDE-Escola anuncia a intenção de concorrer para avanços na autonomia escolar, tendo como instrumentos o diagnóstico e o planejamento com foco na aprendizagem dos alunos”.

Desta forma, o PDE-Escola se configura como uma ferramenta que busca fornecer assistência técnica e financeira às escolas públicas, tendo como prioridades definidas pelo MEC, categorizados em:

- Escolas públicas municipais e estaduais, consideradas prioritárias com base no Ideb de 2005: Ideb até 2,7 para anos iniciais e até 2,8 para anos finais;
- Escolas públicas municipais e estaduais, consideradas prioritárias com base no Ideb de 2007: Ideb até 3,0 para anos iniciais e até 2,8 para anos finais;
- Escolas públicas municipais e estaduais não prioritárias, porém com Ideb de 2007 abaixo da média nacional: Ideb abaixo de 4,2 para anos iniciais e abaixo de 3,8 para anos finais (PDE, 2015).

Alves (2010) frisa que este suporte às escolas e Secretarias de Educação, em relação ao desenvolvimento de ações educacionais sistematizadas, para permanência do aluno na escola, tem se mostrado efetivo, uma vez que este

programa busca ampliar o respeito e a melhoria da educação, garantindo a melhoria do desempenho dos profissionais da educação e seus alunos.

Através dos dados apresentados, nota-se que a ideia de um sistema educacional público brasileiro é uma ideia relativamente nova, tendo seu surgimento embrionário no final do século XIX e início do século XX. Um marco importante foi o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, em 1932, documento que acabou reverberando de forma impactante na educação brasileira. A partir de então, percebe-se um período em que a centralidade no Estado dominou a gestão educacional até os anos de 1960, quando se iniciou um processo de descentralização, ainda que incipiente.

Com o passar dos anos, especificamente na década de 1970 e 1980, em meio a um regime totalitário, o Brasil se enveredou em uma crise político-econômica, levando-o a recorrer à empréstimos para o pagamento das dívidas do país, tendo o governo recorrido ao FMI e ao Banco Mundial. Estes órgãos exerceram grande influência sobre diversos países, inclusive o Brasil, tendo o país implantado uma política neoliberal de participação mínima do Estado.

Neste sentido, os anos de 1980 e 1990, foram marcados por esta política neoliberal, com políticas distributivas, ocasionando a redução de políticas sociais em detrimento das políticas econômico-desenvolvimentistas e aumento da competição na área da educação, expandindo ainda mais a centralização e assim produzindo contradições que as políticas públicas não eram capazes de solucionar. Apesar dos problemas, e talvez como respostas aos mesmos, este período trouxe contribuições para o sistema educacional brasileiro. Entre estas se tem a promulgação da Constituição Federal (1988), a criação da LDB (1996), Fundef (1996), Fundeb (2007), PDE (2007), PDE-Escola (2007), Ideb (2007), como principais medidas criadas para o desenvolvimento de um sistema educativo de qualidade. Destaca-se a transição de posicionamentos ideológicos, a partir do ano de 2003, época em que o Partido dos Trabalhadores assume o poder. A partir deste ano, houve o aumento significativo nas políticas de redistribuição objetivando a redução das desigualdades, incluindo questões relacionadas à educação.

Importante se faz ressaltar que foi a partir da LDB (1996) que se definiram as competências e atribuições da União, Estados e Municípios, proporcionando assim uma maior autonomia aos municípios para criar seu próprio sistema de ensino. Neste sentido, cada município ficou responsável pela Educação

Fundamental de sua cidade, devendo ser administrado de acordo com as normas estabelecidas pelo MEC, em parceria com a União e Estados. Para uma melhor compreensão sobre o processo de estruturação da Secretaria de Maringá, faz-se necessário analisar os princípios que envolvem a teoria institucional.

## 2.3 TEORIA INSTITUCIONAL

De acordo com Steinmo (2008, p. 118) “a teoria institucional é tão antiga quanto o estudo da política”. Immergut (1998) destaca o surgimento da teoria institucional como uma contraposição à teoria behaviorista, pois, os institucionalistas buscam compreender o papel das instituições na determinação dos resultados sociais e políticos. Nesta mesma linha de pensamento Steinmo (2008) ressalta ainda a concordância dos institucionalistas sobre a percepção das instituições como regras que estruturam o comportamento dos indivíduos. Para a melhor compreensão dos aspectos relacionados à teoria institucional, torna-se relevante analisar o seu surgimento e evolução.

Esta seção está dividida em quatro tópicos, sendo apresentado em um primeiro momento o início e a evolução da teoria institucional. Na sequência são apresentadas diferentes perspectivas que envolvem o novo institucionalismo. Em seguida, discute-se os principais aspectos relacionados à perspectiva sociológica. Por fim, são apresentados os elementos envolvidos no processo de institucionalização.

### 2.3.1 Evolução da teoria institucional

Quinello (2007) aponta a escassa existência de estudos das organizações como fenômenos sociais, no início do século XX. Neste momento histórico, inicia-se uma administração clássica com suas ideias técnicas que privilegiam a produtividade e funções administrativas. Especificamente, em relação às origens da teoria institucional, o autor destaca que seu surgimento se deu por volta de 1940, quando alguns pensadores começaram a entender que o ambiente afetava diretamente as atividades organizacionais. Neste momento histórico, diversas teorias emergiram como tentativa de explicar este fenômeno social. Entre tantas perspectivas Caldas e Cunha (2005) destacam a ecologia organizacional e a

teoria institucionalista como possibilidades de acesso à determinada realidade social, constituindo estas, elementos centrais da sociologia organizacional. Cada uma destas parte de pressupostos díspares.

A ecologia das organizações, conforme apontado por Caldas e Cunha (2005), percebe uma variedade modelos e seu objetivo é compreender o motivo desta heterogeneidade entre as organizações, baseado em uma visão darwiniana. Enquanto isso, de forma diferente, a teoria institucional percebe a existência de uma homogeneidade entre as organizações e seu objetivo é analisar os motivos que levam a esta semelhança.

Esta ideia é reforçada por DiMaggio e Powell (1983) quando discorrem que enquanto algumas correntes dentro dos estudos organizacionais buscam explicar a variedade de organizações, autores da teoria institucional buscam compreender o porquê da existência de uma extraordinária homogeneidade de formas e práticas organizacionais. Nos primeiros estágios de seu ciclo de vida dos campos organizacionais, percebe-se uma diversidade abundante de abordagens e formas que acabam por se transformando alcançando um considerável nível de homogeneização. Ainda neste sentido, Fachin e Mendonça (2003) destacam que as abordagens institucionais estão preocupadas em entender o que são organizações, como estas se estruturam, ou ainda, porque se estruturam de determinada maneira.

Vieira e Carvalho (2003) por sua vez, afirmam que a perspectiva institucional de análise se diferencia da abordagem racionalista por perceber que as construções sociais são produto da construção humana em que o indivíduo exerce um papel autônomo, indicando um processo que é ao mesmo tempo estruturado e estruturante, não caracterizado como racional, mas resultado da interpretação e subjetividade. A racionalização acontece a partir do momento em que as interpretações auferem sentido útil no campo ou espaço social e passam a ser comuns.

Tanto DiMaggio e Powell (1983), Fachin e Mendonça (2003), Quinello (2007) e Scott (1987) reiteram a importância sobre os primeiros escritos de Philip Selznick (1949), indicando-o como o principal precursor da teoria institucional, fornecendo assim as premissas dos processos de institucionalização, notando os grupos sociais e outros elementos não tão racionais interferindo na tomada de decisão e nas estruturas das organizações. Contudo, Machado-da-Silva, Fonseca e Crubellate (2010), alertam que apesar das referências às obras de Selznick, a teoria

institucional remonta ao século XIX, mas sua popularização é algo recente, especialmente nas últimas décadas.

Fachin e Mendonça (2003) resgatam o fato de Selznick ter sido discípulo de Merton, recebendo influência intelectual de Michels e Barnard, culminando assim na proposição da teoria institucional, apresentada não em apenas uma obra, mas sim dividida em uma série de livros e artigos.

Selznick juntamente com Merton, contribuíram com as bases para um modelo processual de instituições, primeiramente buscando a descrição dos processos ocorridos em grande parte das organizações burocráticas, na direção por guiar seus membros para uma conformidade, e em segundo lugar direcionando para os processos internos de uma organização, conforme apontam Fachin e Mendonça (2003). Os autores ressaltam ainda que Selznick enxergava a organização como um ente orgânico e adaptativo, imerso em uma interação efetiva com o ambiente, pleno de símbolos e de valores, tendo a organização a necessidade de busca por legitimidade, sobrevivência e equilíbrio.

Barley e Tolbert (1998), acrescentam que a institucionalização é melhor percebida como um processo contínuo e dinâmico. Selznick (1984, p. 16) conceitua a institucionalização como “algo que acontece com uma organização ao longo do tempo, refletindo a própria história característica da organização, as pessoas que fizeram parte, os grupos de interesses criados, e a forma como esta se adaptou ao seu ambiente”.

Fachin e Mendonça (2003) enfatizam que a perspectiva introduzida por Selznick foi da organização como uma entidade orgânica e adaptativa, pois compreende que esta não está apenas inserida no ambiente, mas reconhece sua inter-relação com mesmo, composto de símbolos e valores, os quais precisam ser considerados para a compreensão de busca de legitimidade, sobrevivência e equilíbrio das organizações. Os autores reiteram a cooptação como um dos principais aspectos da teoria proposta por Selznick.

A tática de cooptação, proposta por Selznick (1949), mencionada por Fachin e Mendonça (2003), pode ser percebida como um processo tanto formal quanto informal de absorção de novos elementos na liderança ou ainda na estrutura, como forma de suplantar as ameaças de estabilização ou resistência. Selznick desenvolveu seus estudos com enfoque para a liderança, compreendendo o papel da liderança institucional na infusão de valor, além de requisições técnicas da tarefa.

Vieira e Carvalho (2003) chamam atenção para o fato das organizações aplicarem determinadas práticas e procedimentos, tidas muitas vezes como naturalizados, fazendo com que seja elevado o grau de legitimidade, e, por consequência, a chance de sobrevivência. Os autores também ressaltam que o campo organizacional irá impor determinados valores às empresas, as obrigando a adotá-los. Ao longo dos anos, diversos estudos foram desenvolvidos, ampliando o conhecimento deste campo de estudo. Quinello (2007) aponta duas vertentes do institucionalismo, o velho e o novo (neoinstitucionalismo). Estas diferenças foram categorizadas, apresentadas no quadro 04.

**Quadro 04** – Comparação entre o velho e o novo institucionalismo

<b>Elemento</b>	<b>Velho institucionalismo</b>	<b>Novo institucionalismo</b>
Interesse	Foco político está na análise de conflitos do grupo e estratégia organizacional. A liderança busca reforços externos intencionais e institucionais para legitimar seu poder ou interesse.	Foco nos conflitos em grupos ou organizações e como elas reagem a estes pela construção de estruturas administrativas altamente elaboradas.
Institucionalização restringindo a racionalidade organizacional	Percebe que os interesses na organização são resultados de acordo e alianças políticas.	As alianças ocorrem por meio da relação estabilidade-legitimação e poder.
Estrutura	É altamente encoberta pelas interações informais (padrões, coalizões, particularizadas no recrutamento e seleção.	Desenvolve-se pela difusão de certos departamentos ou por influências interorganizacionais (demonstrada pelos desempenhos obtidos).
Ambiente	A organização é descrita como comunidades locais, com relações múltiplas entre os agentes.	O ambiente é mais sutil, com a existência de outras influências permeando as organizações, como as estruturas, as ações e o pensamento. Surge o poder dos mitos, das cerimônias, dos rituais, das técnicas, das políticas e dos programas na formação das organizações.
Processo de institucionalização	Ressalta a unidade como chave desse processo.	Processo ocorre em diferentes níveis e arranjos padronizados, chamados de controle de estruturas frouxas.
Homogeneização das organizações	Percebe que a ação individual pode influenciar as rotinas das organizações, institucionalizando-as e levando-as ao encontro de interesses e comportamentos desejados.	Podendo ocorrer através de processos normativos, miméticos e coercitivos.
Institucionalização	As organizações se tornam institucionalizadas quando elas são impregnadas de valores com fins neles mesmos, ou seja, as formas cognitivas são baseadas em comportamentos institucionalizados.	A institucionalização é um processo cognitivo a medida em há uma interligação forte entre os níveis micro e macro cultural.

**Fonte:** Elaborado a partir de Quinello (2007)

Uma das diferenças percebidas do novo institucionalismo apontada por Quinello (2007) está no entendimento de como determinado grupo ou organizações reagem aos conflitos e como se dá a construção de estruturas administrativas altamente elaboradas. Outra questão relevante nesta mesma

perspectiva encontra-se no entendimento da homogeneização decorrente de processos normativos, miméticos e coercitivos. Este trabalho irá trabalhar o novo institucionalismo, por perceber a importância das diferenças acima apresentadas.

Por sua vez, a nova teoria institucional, desenvolveu-se em três diferentes áreas: economia, política e sociologia. Hall e Taylor (2003) classificam estas três correntes, conforme conceitos serão apresentados na próxima seção.

### 2.3.2 Neoinstitucionalismo

Immergut (1998) e Steinmo (2008) apontam a existência de três tipos de análise institucional dentro dos estudos sociais: escolha racional, institucionalismo sociológico e institucionalismo histórico. Apesar destas escolas de pensamento terem em comum a busca pelo papel exercido pelas organizações na determinação dos resultados sociais e políticos, Hall e Taylor (2003) discorrem sobre como “é paradoxal que essas tenham se desenvolvido de modo independente”, pois cada uma percebe de forma distinta e individual formas de se tratar os problemas sociais e políticos.

A primeira corrente, de acordo com Steinmo (2008) é a perspectiva da escolha racional, pois compreende os seres humanos como sujeitos racionais, calculistas dos custos e benefícios sobre suas possíveis escolhas. Hall e Taylor (2003, p. 202) citam que

Na origem, o institucionalismo da escolha racional surgiu no contexto do estudo de comportamentos no interior do Congresso dos Estados Unidos. Ele inspirou-se, em larga medida, na observação de um paradoxo significativo. Se os postulados clássicos da escola da escolha racional são exatos, deveria ser difícil reunir majorias estáveis para votar leis no Congresso norte-americano, onde as múltiplas escalas de preferência dos legisladores e o caráter multidimensional das questões deveriam rapidamente gerar ciclos, nos quais cada nova maioria invalidaria as leis propostas pela maioria precedente. No entanto, as decisões do Congresso são de notável estabilidade. No final dos anos 70, os teóricos da teoria da escolha racional começaram a se interrogar como essa anomalia poderia ser explicada.

Deste modo, pode-se notar que esta perspectiva se apresentou com argumentos cujos quais deixavam por responder a questões específicas relacionadas ao comportamento complexo dos indivíduos, fugindo a questões lógicas e envolvendo outras diferentes variáveis além da maximização da função-utilidade, conforme apontado por Andrews (2005).

Quinello (2007, p. 60), por sua vez, destaca que esta corrente possui fortes referências na escola da economia neoclássica, na qual percebe as instituições como “sistemas de normas que reduzem os custos de transação interpessoal, em função da interação social entre os indivíduos”. O autor ainda aponta que os teóricos desta perspectiva estavam preocupados com as influências socioeconômicas. Neste sentido, a perspectiva da escolha racional se propôs a explicar como as regras e os procedimentos orientam à formação de estruturas para as escolhas e as informações de seus membros.

Em contraposição à teoria da escolha racional, tem-se a segunda perspectiva, denominada de institucionalismo sociológico, com forte destaque à cultura. Hall e Taylor (2003, p. 207) discorrem que este surgiu na sociologia, especificamente no bojo da teoria das organizações, a partir da década de 1970, com a contestação sobre “a distinção tradicional entre a esfera do mundo social, vista como o reflexo de uma racionalidade abstrata de fins e meios (de tipo burocrático) e as esferas influenciadas por um conjunto variado de práticas associadas à cultura”.

Neste mesmo viés, de acordo com Vieira e Carvalho (2003) a perspectiva sociológica de análise se diferencia da abordagem racionalista por perceber que as construções sociais são produto da construção humana na qual o indivíduo exerce um papel autônomo. A racionalização acontece a partir do momento em que as interpretações auferem sentido útil no campo ou espaço social e passam a ser comuns.

Quinello (2007, p. 67) ressalta que tal perspectiva entende os procedimentos, regras e formas institucionais utilizados pelas organizações não como produto de uma escolha feita racionalmente objetivando o cumprimento de metas e objetivos eficazes. Ainda segundo o autor, esta acrescentou “aspectos como atitudes afetivas, símbolos, esquemas cognitivos e modelos morais que criaram “padrões de significação” que guiam a ação humana. Tem-se a cultura como sinônimo de instituição”. Apresenta-se, desta forma, a cultura como um elemento importante que contribui para o entendimento dos diversos comportamentos organizacionais, especialmente a respeito de sua influência sobre estruturas e indivíduos.

Hall e Taylor (2003) apresentam algumas características do institucionalismo sociológico e lhe conferem uma originalidade relativa em relação às

outras perspectivas do neoinstitucionalismo. Entre estas características, enfatiza-se a compreensão das instituições de maneira muito mais global em relação aos teóricos da ciência política, incluindo não apenas as regras, procedimentos ou normas formais, mas também sistemas de símbolos, esquemas cognitivos e os modelos morais que fornecem padrões de significação, orientando a ação humana. Outro elemento é o enfoque culturalista que contribui para a busca sobre os elementos que conferem legitimidade a certos arranjos institucionais.

Por fim, Hall e Taylor (2003, p. 194) apontam que o institucionalismo histórico surgiu na política e “desenvolveu-se como reação contra a análise da vida política em termos de grupos e contra o estruturo-funcionalismo, que dominavam a ciência política”. Tanto Steinmo (2008), quanto Immergut (1998) discorrem que a visão do institucionalismo histórico está entre as outras duas perspectivas, pois os indivíduos são tanto, seguidores de normas, quanto atores racionais. O comportamento do sujeito irá depender de aspectos individuais, do contexto em que este está inserido e das regras. Immergut (1998), especificamente, destaca que os institucionalistas históricos buscaram concentrar seus esforços especificamente sobre os temas: poder e interesses.

Pelos dados apresentados, percebe-se diferenças peculiares no neoinstitucional, cada qual com pressupostos e entendimentos que colaboram com o desenvolvimento dos estudos nas ciências sociais. Para uma melhor compreensão destas três perspectivas, foi desenvolvido um quadro comparativo entre as mesmas conforme quadro 05.

**Quadro 05** – Perspectivas do novo institucionalismo

Perspectivas	Referência	Características
Escolha racional	Economia clássica	Percebe os sujeitos racionais, calculistas dos custos e que buscam a maximização da função-utilidade. O comportamento dos indivíduos sofrendo influência socioeconômica.
Abordagem sociológica	Sociologia e teoria das organizações	Enfoque culturalista. Entende as construções sociais como produto da ação dos indivíduos, influenciadas fortemente pela cultura.
Abordagem histórica	Economia política	Compreende os indivíduos tanto como seguidores de normas, quanto atores racionais, com atenção aos aspectos relacionados ao poder e interesses.

**Fonte:** Elaborado a partir de Hall e Taylor (2003)

Deste modo, por este trabalho estar localizado na teoria das organizações e por entender que as construções sociais são resultado da ação individual influenciada pela cultura, este trabalho irá trabalhar com a perspectiva sociológica. Barley e Tolbert (1998) apontam que a teoria institucional sociológica enfatiza as influências culturais na tomada de decisão e nas estruturas formais. Para as autoras, as organizações e seus membros estão envolvidos em uma teia de valores, normas, regras, crenças e premissas. Este trabalho terá como autores fundamentais aqueles sugeridos por Quinello (2007), conforme pode ser visualizado no quadro 06, bem como demais autores que foram identificados ao longo desta pesquisa.

**Quadro 06** - Autores e questões fundamentais da Teoria Institucional

<b>Autor</b>	<b>Elementos</b>	<b>Objetivos</b>
Berger e Luckmann	Sociais	Realidade socialmente construída.
Meyer, Scott e Zucker	Padrões e práticas como valores. Sentimentos e significados	Como a interação de padrões e estruturas é legitimada.
DiMaggio e Powell	Forças coercitivas, miméticas e normativas	Homogeneidade e similaridade entre organizações.
Tolbert e Zucker	Processos de institucionalização	Entender os processos organizacionais de institucionalização.

**Fonte:** Adaptado de Quinello (2007, p. 61)

Portanto, para suporte e entendimento dos aspectos essenciais deste trabalho serão utilizados conceitos de Berger e Luckmann (1967) com a construção social da realidade. Os conceitos de Meyer e Zucker (1977), Scott (1987) irão contribuir para o entendimento dos elementos simbólicos relacionados às estruturas. DiMaggio e Powell (1983), por sua vez, fornecerão subsídios para o entendimento de homogeneização das organizações. E por fim, será utilizado o modelo proposto por Tolbert e Zucker (1998) sobre o processo de institucionalização das organizações.

Por fim, este trabalho aborda uma perspectiva simbólico-interpretativista da realidade social, com uma posição epistemológica predominantemente subjetivista, pois percebe que a realidade organizacional é socialmente construída e sustentada institucionalmente, conforme Fachin e

Mendonça (2003).

### 2.3.3 Institucionalismo sociológico

A perspectiva sociológica da teoria institucional percebe que as organizações sobrevivem quando estas compartilham valores em um determinado campo organizacional (espaço social), conforme apresentado por DiMaggio e Powell (1983). Esta abordagem busca descobrir e analisar quais são os valores dos principais atores sociais em determinado espaço social, qual o discurso de poder estes dispõem, e por fim, como os utilizam para o alcance dos objetivos. DiMaggio e Powell (1983, p. 148) classificam campo organizacional como “o conjunto que constitui uma área reconhecida da vida institucional: fornecedores-chave, recursos e produtos consumidores, agências reguladoras e outras organizações que produzem serviços ou produtos similares”.

Berger e Luckmann (1967) indicam a institucionalização como um processo centralizado na criação e perpetuação de grupos sociais permanentes. Ainda sobre institucionalização, Tolbert e Zucker (1998, p. 25) apontam que esta “refere-se ao processo pelo qual os componentes da estrutura formal tornam-se amplamente aceitos, apropriados e necessários, e servem para legitimar organizações”. As autoras reforçam esta como um processo de mudança social, a qual, ocorre dentro de um determinado espaço social, com importante participação da estrutura.

Rossoni e Guarido Filho (2009) percebem a teoria da estruturação proposta por Giddens (2009) como uma das mais promissoras concepções para compreensão entre a interdependência da estrutura e da ação social, constituindo uma ferramenta muito útil para a análise das organizações como um processo recursivo e histórico.

A teoria da estruturação proposta por Giddens (2009) é extremamente relevante para análise institucional das organizações. Quanto à estrutura, o autor (Giddens, p. 218) discorre sobre o uso do conceito por duas possibilidades, a primeira de modo técnico e a segunda de modo mais abrangente. De acordo com o autor, “entendida como regras e recursos, a estrutura está repetidamente subentendida na reprodução de sistemas sociais”. Giddens (2009, p. 20) ainda reforça, quando discorre que

Dizer que estrutura é uma 'ordem virtual' de relações transformadoras significa que os sistemas sociais, como práticas sociais reproduzidas, não têm "estruturas", mas antes exibem "propriedades estruturais", e que a estrutura só existe, como presença espaço-temporal, em suas exemplificações em tais práticas e como traços mnêmicos orientando a conduta de agentes humanos dotados de capacidade cognoscitiva".

Propriedades estruturais, por sua vez, são conceituadas por Giddens (2009, p. 218) como "características institucionalizadas dos sistemas sociais, estendendo-se ao longo do tempo e do espaço". Mintzberg (2003), por sua vez, percebe a estrutura como a forma pela qual as atividades são divididas em tarefas diferentes e como elas são coordenadas.

Por sua vez, Meyer e Rowan (1977) chamam atenção de que as estruturas organizacionais são criadas e se tornam mais elaboradas com o surgimento de mitos institucionalizados – que as organizações internalizam – adquirindo assim legitimidade, recursos, estabilidade e perspectivas reforçadas de sobrevivência. Desta forma, a institucionalização envolve as ações pelas quais os processos sociais, necessidades ou fatos assumem posição como regra no pensamento e na ação social.

Powell e Colyvas (2008) apontam a institucionalização como um processo recursivo de auto-reforço, no qual as lógicas institucionais são instituídas e transmitidas pelos indivíduos através de suas ações, ferramentas e tecnologias – os quais acabam por reforçar convenções existentes, enquanto que outras reformulam e alteram.

Battilana e D'Aunno (2009) destacam a institucionalização como um processo produto da relação entre agências (indivíduos e organizações) e instituições (estruturas). Assim, os autores apresentam o debate relacionado ao conceito de agenciamento – dividido em perspectivas deterministas (o qual entende que os ambientes institucionais irão moldar os indivíduos) e perspectivas voluntaristas (em que o comportamento dos indivíduos será de maneira a racionalizar a sua decisão). Assim, para entender a institucionalização é necessário o entendimento de agência. Utiliza-se aqui do conceito proposto por Battilana e D'Aunno (2009) que entende este como um processo temporalmente incorporado de engajamento social – influenciado pelo passado (interpretação e hábito), pelo futuro (imaginação) e pela relação com o presente (julgamento). Assim, esta se caracteriza como uma perspectiva relacional entre os atores individuais e o ambiente em que

estes estão inseridos – e que por meio de diferentes processos sociais os indivíduos poderão criar, manter ou interromper as estruturas.

Meyer e Rowan (1977) destacam o surgimento de estruturas organizacionais formais em contextos institucionalizados, fazendo com que organizações adotem determinadas práticas e procedimentos para alcançar a legitimidade, tornando-se esta essencial para o entendimento do neoinstitucionalismo.

Quinello (2007, p. 86) discorre sobre a legitimação, no processo de institucionalização, “tem o papel de produzir significados que servirão para tornar ‘objetivamente acessível e ‘subjctivamente plausível’ as objetivações institucionalizadas, criando interação desses significados”. O autor aponta que a legitimação pode ocorrer em quatro níveis, tidos como: incipiente, com proposições teóricas, com teorias explícitas e universo simbólico, conforme pode ser visualizado no quadro 07.

**Quadro 07** – Estágios da legitimação

<b>Estágio</b>	<b>Características</b>
Incipiente	Ocorre nos primeiros momentos de transmissão da experiência social.
Com proposições teóricas	Nesta fase são encontradas nos esquemas explicativos e mapas cognitivos que relacionam conjuntos de significações objetivas.
Com teorias explícitas	Ocorre em ambientes altamente especializados, sendo necessário um corpo diferenciado de conhecimento. Nesta etapa surgem os quadros de referências amplos, procedimentos, normas e tarefas.
Universo simbólico	Fase onde os elementos de significação incorporam sentido “simbólico” entre os agentes. A instituição está num alto nível de legitimação, ou seja, está plenamente realizada. O universo simbólico é composto de significados socialmente objetivados subjctivamente reais.

**Fonte:** Elaborado a partir de Quinello (2007)

A legitimação envolve significação por parte dos indivíduos, e estes, por sua vez estão envolvidos em um universo simbólico. Meyer e Rowan (1977) destacam que as regras institucionais exercem papel tal como mitos, que as organizações internalizam, adquirindo assim legitimidade, recursos, estabilidade e perspectivas de sobrevivência.

Neste sentido, percebe-se a existência da legitimação regulativa e normativa. Scott (1987) aponta que determinada organização é legitimada quando está em conformidade com os aspectos legais. Por sua vez, Rossoni e Mendes-da-

Silva (2011) apontam que a legitimidade normativa ocorre quando determinada organização recebe uma avaliação positiva da sociedade e seus *stakeholders*.

Estas avaliações positivas acabam por reforçar a ideia de que estas determinadas organizações são referências, fazendo com que outras organizações adotem mesmos procedimentos e estruturas. Misoczky (2003), afirma que a partir do momento em que as organizações estão estruturadas em um campo real, emergem forças que as levam a tornar-se semelhantes umas às outras, processo este denominado de isomorfismo.

Sobre o isomorfismo, Hawley (1968, p. 334) discorre que

Unidades sujeitas às mesmas condições ambientais, ou a condições ambientais mediadas através de uma dada unidade-chave, adquirem formas organizacionais similares. Elas precisam se submeter aos termos padrões de comunicação e aos procedimentos padrões, que por consequência adotam arranjos internos similares, com limites impostos por seus respectivos tamanhos. Cada unidade, então, tende a tornar-se uma réplica de todas as outras unidades do sistema padrão do qual faz parte de um subsistema.

Assim, pode-se entender o isomorfismo como um processo no qual as organizações se tornam semelhantes, provocado por diferentes elementos. DiMaggio e Powell (1983) apontam três mecanismos na qual a mudança isomórfica institucional pode ocorrer: a) isomorfismo coercitivo, decorrente da influência política e do problema de legitimidade; b) isomorfismo mimético derivado do padrão de incerteza; e c) isomorfismo normativo, ligado a profissionalização.

O isomorfismo coercitivo é implantado através de imposições de organizações que possuem poder e influência sobre outras organizações, podendo ser de forma direta e explícita através de imposições legais ou ainda de forma mais sutil, como é o caso de comunidades urbanas que buscam adequar suas estruturas para a procura de recursos (DIMAGGIO; POWELL, 1983).

O isomorfismo pode também decorrer de processos miméticos, como uma resposta à incerteza ambiental que acaba por estimular a imitação, quando as tecnologias são mal compreendidas, quando há ambiguidade dos objetivos, ou quando o ambiente cria uma incerteza simbólica. Esta homogeneização pode ser derivada pela rotação de funcionários entre as organizações, consultorias ou associações de negócios industriais), conforme apresentam DiMaggio e Powell (1983).

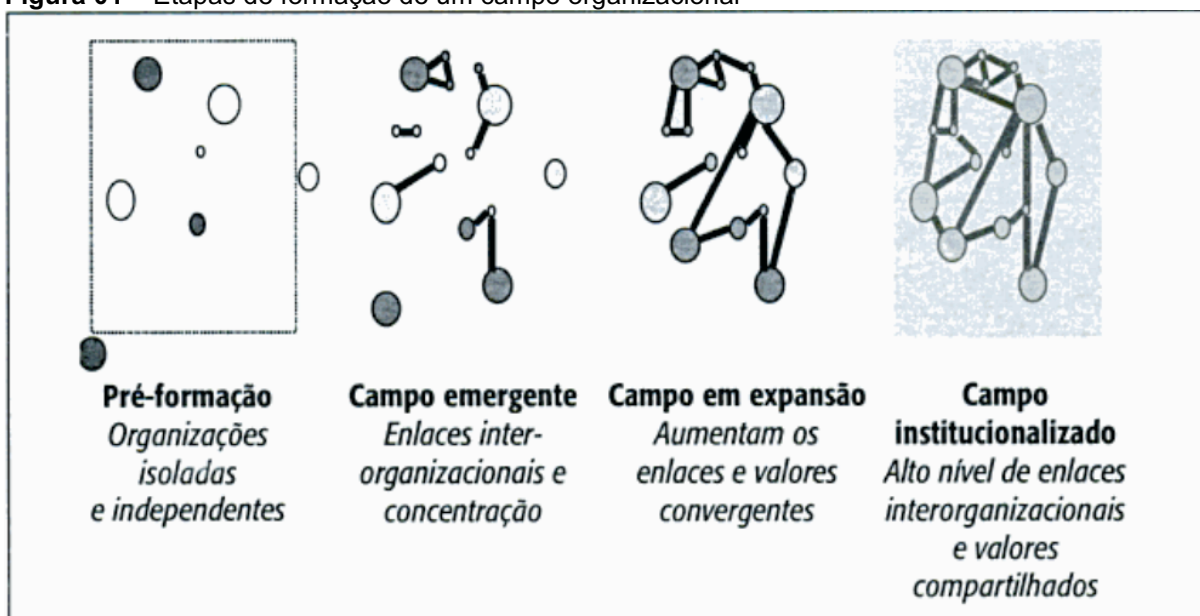
Por fim, outra fonte de mudança organizacional são as pressões normativas, originárias principalmente da profissionalização, por sua vez ocasionadas tanto pela educação formal, quanto pelo crescimento e elaboração de redes de profissionais. Outra questão importante para estimular o isomorfismo normativo pode ser a seleção de pessoal (DIMAGGIO; POWELL, 1983).

A proliferação de determinada estrutura, conforme apresentam Meyer e Rowan (1997), é decorrente da burocratização e proliferação de mitos racionalizados pela sociedade, que acaba por englobar a evolução de todo sistema institucional moderno.

Quanto ao processo de definição estrutural (estruturação), DiMaggio e Powell (1983) apontam a incidência de quatro elementos:

- a) um aumento na amplitude de interação entre as organizações presentes no campo;
- b) a manifestação de estruturas de dominação e de modelos de coalização interorganizacional
- c) um aumento no volume de informação com o qual as organizações de um campo têm que gerenciar; e
- d) o desenvolvimento de uma consciência recíproca entre os participantes de um grupo de organizações, de que estão engajadas numa ação compartilhada.

Vieira e Carvalho (2003) destacam que o entendimento do processo de estruturação dos campos institucionais constitui uma etapa importante para a análise institucional. Os autores indicam que a fase inicial para a estruturação de um campo organizacional é composta por organizações isoladas e individualizadas, que não identificam o pertencimento a nenhum campo. Com o decorrer do tempo, as organizações percebem a relevância de outras organizações, com a aproximação do relacionamento e interação, que irá direcionar para o compartilhamento de valores. À medida que o grau de estruturação aumenta, diminui o nível de heterogeneidade, por consequência o desenvolvimento de uma homogeneidade, conforme pode ser observado na figura 01.

**Figura 01** – Etapas de formação de um campo organizacional

Fonte: Vieira e Carvalho (2003) adaptado de Holanda (2003)

DiMaggio e Powell (1983) lançam seu olhar para a homogeneização das formas e das práticas organizacionais, que ocorrem entre as organizações. Os autores apontam que nos primeiros estágios do ciclo de vida dos campos organizacionais, pode verificar-se uma diversidade de abordagens e formas, que, ao longo dos anos, vão se transformando em um nível considerável de homogeneização. Eles defendem que os campos organizacionais serão homogêneos em termos de estrutura, processo e comportamento. Este conceito é representado pelo isomorfismo, conforme apresentado anteriormente. Vieira e Carvalho (2003) ressaltam que o campo organizacional poderá impor determinados valores às empresas. Isto acaba fazendo com que haja diferentes graus de institucionalização, dentro das organizações. Neste sentido, torna-se proeminente o entendimento sobre os processos de institucionalização.

#### 2.3.4 Processo de institucionalização

Misoczky (2003) afirma que os campos só existem à medida que se tornam institucionalizados, sendo necessária a compreensão sobre o processo de institucionalização. De acordo com Selznick (1984, p. 16) “o grau de institucionalização depende da quantidade de margem existente para interação entre as pessoas e os grupos”. Tolbert e Zucker (1998, p. 196-197) resgatam a crítica na

qual a institucionalização é percebida, envolta em um dualismo entre estruturas institucionalizadas ou não. Com isto “negligenciam-se importantes questões sobre os fatores determinantes das variações nos níveis de institucionalização, e sobre como tais variações podem afetar o grau de similaridade entre conjuntos de organizações”.

Machado-da-Silva e Gonçalves (1998) enfatizam que o texto de Tolbert e Zucker (1998) contribuiu de forma significativa para o desenvolvimento da teoria institucional, especialmente para o entendimento sobre o processo de construção e reconstrução dos arranjos estruturais.

Quinello (2007) aponta que o trabalho desenvolvido por Berger e Luckmann (1967) analisa os processos de institucionalização sob uma perspectiva centrada nos atores individuais e que Zucker estenderia este modelo às organizações. Nesta mesma linha, Machado-da-Silva e Gonçalves (1998) destacam o modelo proposto por Tolbert e Zucker (1998) diz respeito a uma transposição dos momentos apresentados por Berger e Luckmann (1967) de um nível individual para um organizacional.

Quinello (2007) destaca que antes do modelo proposto por Tolbert e Zucker (1998), Zucker fez alguns esboços a respeito do processo de institucionalização, em uma abordagem etnometodológica. Assim, o processo de institucionalização ocorria em três etapas: transmissão de cultura (construída socialmente), manutenção da cultura e resistência às mudanças. Segundo o autor,

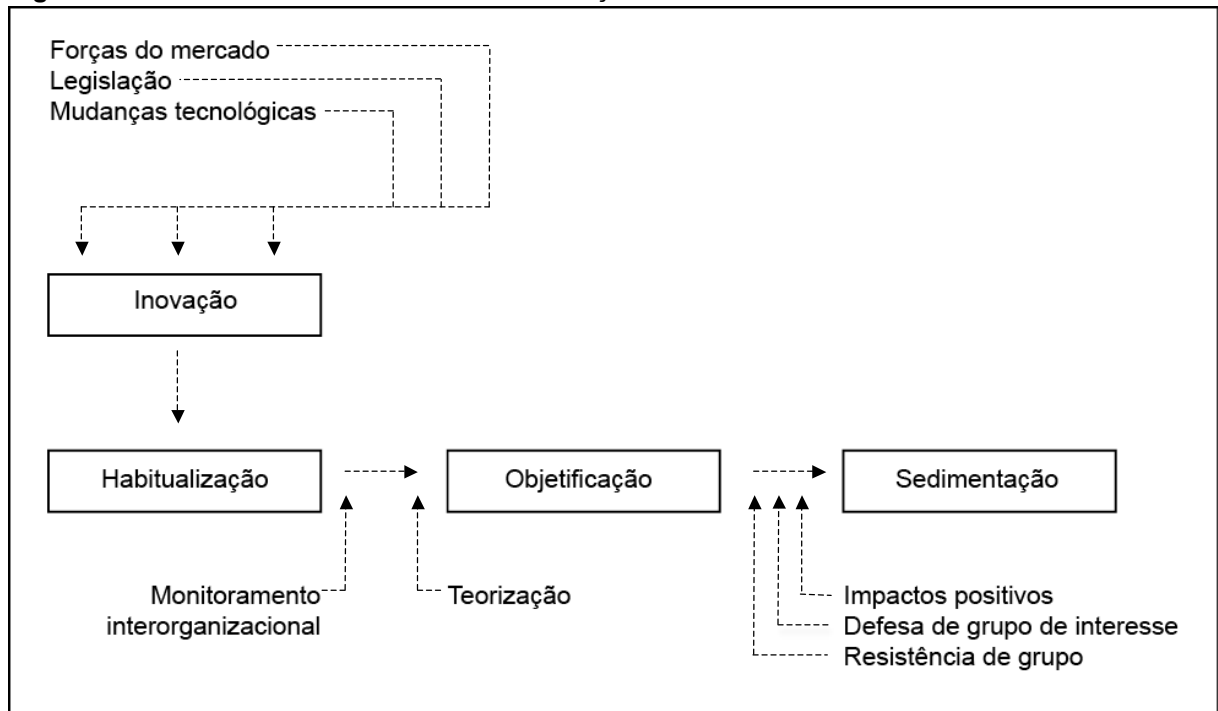
na fase de transmissão da cultura, o problema central é explicar como algumas culturas são permanentes e universais, enquanto outras são únicas (temporal, pessoal e fisicamente falando). Para buscar a transmissão, elas procuram mecanismos de uniformidade exteriores e objetivos específicos. Na manutenção da cultura há a necessidade de controle social direto e menos a qualidade de sanções. Quanto mais institucionalizado for o ambiente, maior será a manutenção sem necessidade de controle social direto e menor a quantidade de sanções. A resistência a mudanças afeta diretamente o grau de institucionalização, indiferente dos mecanismos de sanções. Em um ambiente normativo, quanto mais as ações altamente reconhecidas forem exibidas, mais resistentes serão às mudanças. Isso é explicado como uma função de motivação, gerada internamente por auto-recompensa ou internalização (QUINELLO, 2007, p. 87).

Desta forma, percebe-se que esta proposta estava centralizada no entendimento na cultura, buscando compreender como ela é estabelecida, desenvolvida e socialmente protegida.

Quinello (2007) assinala que após este primeiro esboço do processo de institucionalização, Tolbert e Zucker (1998) voltaram a elaborá-lo entre as décadas de 1970 e 1980, se tornando a referência nos trabalhos acadêmicos.

Assim, Tolbert e Zucker (1998) apontam três fases do estágio da institucionalização organizacional, a saber: a) Habitualização (*estágio pré-institucional*); b) Objetificação (*estágio semi-institucional*); e por fim c) Sedimentação (*estágio total da institucionalização*), conforme pode ser visualizado na figura 02.

**Figura 02** - Processos inerentes à institucionalização



Fonte: Tolbert e Zucker (1998, p. 207).

Tolbert e Zucker (1998) ainda indicam que diferentes problemas compartilhados que emergem do campo organizacional, decorrentes tanto de forças do mercado, legislação e mudanças tecnológicas, acabam por gerar inovações, dando início ao processo de habitualização.

#### 2.3.4.1 Habitualização

Em relação ao contexto individual, Berger e Luckmann (1967, p. 70 - 71) afirmam que as atividades dos indivíduos estão sujeitas à habitualização. De acordo com os autores,

qualquer ação que se repete com frequência torna-se um elemento em um padrão, que pode ser reproduzido com uma economia de esforço e que, por isso mesmo, é apreendido pela sua performance como esse padrão. Habitualização implica ainda que a ação em questão pode ser realizada novamente no futuro da mesma maneira e com o mesmo esforço econômico. Isto é verdade para não-social, bem como da atividade social.

Apesar de parecer reducionista este enunciado sobre a habitualização, pode, em um primeiro momento, estar correlacionado à teoria comportamentalista. Entretanto, percebe-se a ideia na qual diversos comportamentos individuais são naturalizados, internalizados, repetidos e transmitidos pela cultura como forma de buscar legitimidade.

De acordo com Tolbert e Zucker (1998, p. 206), especificamente em relação ao contexto organizacional, a habitualização também pode ser classificada como um estágio de pré-institucionalização, segundo as autoras este processo

envolve a geração de novos arranjos estruturais em resposta a problemas ou conjunto de problemas organizacionais específicos, como a formalização de tais arranjos em políticas e procedimentos de uma dada organização, ou um conjunto de organizações que encontrem problemas iguais ou semelhantes.

As autoras reforçam que nesta etapa, dois elementos irão influenciar. A primeira constitui a teorização, na qual os atores sociais irão buscar alternativas para a solução dos problemas compartilhados, baseados em possíveis soluções desenvolvidos por outros, podendo haver imitação por parte dos atores, o que a teoria institucional compreende como isomorfismo, conforme será trabalhado no tópico 2.4.

A segunda questão que irá influenciar nesta fase é o monitoramento organizacional. DiMaggio e Powell (1983) conceituam este como a análise dos concorrentes objetivando a busca de ações legitimadas. Neste sentido, a objetificação envolve a disseminação da estrutura e determinado coeficiente de consenso social entre os atores sociais sobre o valor da estrutura adotada. Quanto maior for o número de organizações a adotarem determinada estrutura, mais claro será para os decisores que esta é ideal. Assim, através destes dois elementos a organização caminhará para a segunda fase do processo de institucionalização, a objetificação.

#### 2.3.4.2 Objetificação

Em relação à Objetificação, Tolbert e Zucker (1998, p. 207) conceituam como o caminho em direção a um determinado *status* mais permanente, propagado e que acompanha da difusão da estrutura. As autoras destacam que “a objetificação envolve o desenvolvimento de certo grau de consenso social entre decisores da organização a respeito do valor da estrutura, e a crescente adoção pelas organizações com base nesse consenso”.

As organizações podem coletar informações em diferentes fontes de evidências (mídia, observação direta, entre outras) para então avaliar quais são os riscos que envolvem na adoção de uma nova estrutura. Conforme apontam Tolbert e Zucker (*idem, ibidem*) “a objetificação da estrutura é, em parte, consequência do monitoramento que a organização faz dos competidores, e de esforços para aumentar sua competitividade relativa”.

Para que esta transmissão da estrutura seja feita da melhor forma, DiMaggio e Powell (1983) sugerem a contribuição do *champion*, como o conjunto de sujeitos com interesse material na estrutura. Por sua vez, Tolbert e Zucker (1998, p. 208) indicam que “*champion*, no uso corrente, significa ‘pessoa que luta por outra ou por uma causa: um defensor, um protetor’. Um líder de projeto, uma liderança incansável por um objetivo ou um projeto”. As autoras sugerem que os *champions* terão maior probabilidade de surgir quando houver uma grande demanda potencial por inovação.

O Manual de Oslo (OCDE, 2006) parâmetro para as atividades inovadoras em diversos países do mundo, entende que a inovação nas organizações relacionada a quatro categorias classificadas em: inovações de produto, inovações de processos, inovações organizacionais e inovações de marketing. A inovação organizacional especificamente está relacionada a introdução de estruturas organizacionais significativamente modificadas. Freeman e Perez (1998) ressaltam que a inovação é um ato que produz alterações profundas, ocasionando uma ruptura ou melhoria contínua na busca do aperfeiçoamento dos serviços.

Tolbert e Zucker (1998) destacam que a medida que a teorização se desenvolve, geralmente há diminuição na forma e estrutura das organizações. Isto porque, a medida que um conjunto de organizações enfrentam este problema e ao

prover uma avaliação positiva de uma determinada estrutura tida como solução apropriada, a teorização atribui legitimidade à estrutura. Neste sentido, os *champions* exercem papel fundamental na disseminação da estrutura por meio de um conjunto de organizações.

O estágio de semi-institucionalização ocorre quando as estruturas se objetificaram e assim foram de forma amplamente disseminadas. Tolbert e Zucker (1998) apontam que neste estágio os adotantes são bastante heterogêneos. Ao passo que a teorização se desenvolve, percebe-se a diminuição na variação na forma que as estruturas assumem nas diferentes organizações.

#### 2.3.4.3 Sedimentação

Por fim, a terceira fase do processo de institucionalização é denominada de Sedimentação. Berger e Luckmann (1967, p. 85) explicam que “apenas uma pequena parte da totalidade das experiências humanas é retida na consciência”, de forma que as são retidas acabam por tornar-se sedimentadas.

Tolbert e Zucker (1998) indicam que a Sedimentação envolve a institucionalização total, caracterizada pela disseminação completa das estruturas, por um grupo de atores tidos como adotantes adequados. Assim, percebe-se que a correlação entre os resultados positivos e a estrutura adotada faz com que esta seja mantida e tenha continuidade. Nesta fase, nota-se baixa resistência por parte dos atores em relação a determinada estrutura, o que provoca a sua perpetuação.

Desta forma, a institucionalização completa da estrutura irá depender dos efeitos conjuntos de: a) uma relativa baixa resistência de grupos de oposição; b) promoção e apoio cultural continuado por grupos de defensores; e c) correlação positiva com resultados desejados. De acordo com as autoras (1998, p. 209) a terceira fase é

um processo que fundamentalmente se apoia na continuidade histórica da estrutura e, especialmente, em sua sobrevivência pelas várias gerações de membros da organização. A sedimentação caracteriza-se tanto pela propagação, virtualmente completa, de suas estruturas por um período consideravelmente longo de tempo. Deste modo, ela implica uma bidimensionalidade (“largura” e “profundidade” das estruturas).

Por outro lado, a desinstitucionalização, tida como a reversão deste processo, será dependente de uma grande mudança no ambiente social, no qual

determinados atores que estejam contra a estrutura irão buscar explorar suas fraquezas, afirmam Tolbert e Zucker (1998). Por meio de Battilana e D'Aunno (2009) pode-se entender que a desinstitucionalização ocorre pelo envolvimento do ator com o mundo social, no qual por meio de seu hábito, imaginação e julgamento o levará a transformar as estruturas de um determinado ambiente, iniciando um novo processo rumo à sedimentação. Na Tabela 02 são apresentadas as dimensões comparativas sobre os três estágios da institucionalização.

**Tabela 02** – Estágios de institucionalização e dimensões comparativas

Dimensão	Estágio pré-institucional	Estágio semi-institucional	Estágio total de institucionalização
Processos	Habitualização	Objetificação	Sedimentação
Características dos adotantes	Homogêneos	Heterogêneos	Heterogêneos
Ímpeto para difusão	Imitação	Imitativo/Normativo	Normativa
Atividade de teorização	Nenhuma	Alta	Baixa
Variância na implementação	Alta	Moderada	Baixa
Taxa de fracasso estrutural	Alta	Moderada	Baixa

Fonte: Tolbert e Zucker (1998, p. 211)

Percebe-se que o estágio de institucionalização total é marcado por uma baixa atividade de teorização, visto que as organizações já compreendem e partilham valores sobre as possíveis soluções e inovações aos determinados problemas compartilhados, fazendo com que as estruturas estejam sedimentadas. Contudo, devido as diferentes mudanças no ambiente social provocam novos processos de transformações em direção à institucionalização para se adequar a determinada realidade social.

Ponderando especificamente sobre as reformas nas estruturas de governos municipais, Tolbert e Zucker (1983) apontam que as mudanças podem ser decorrentes tanto de necessidades internas quanto de recursos institucionais (colocados pelo ambiente através de imposições legais). Entretanto, apesar de determinações instituídas aos governos municipais (por meio de leis federais e estaduais) não há garantia de implementação, pois coalisões fortes e grupos de interesses podem apresentar oposição e dificultar a realização destas mudanças, reforçando a ideia do neoinstitucionalismo sociológico, no qual o comportamento dos indivíduos é fortemente afetado pela cultura.

Tolbert e Zucker (1983) ainda reforçam que as necessidades por mudanças dentro do serviço municipal são decorrentes da falta de consenso, ou

ainda, pelo grau de conflito dentro da organização. Especificamente, no que tange à política, as autoras reforçam que a reforma no serviço público é utilizada como uma arma política pelos grupos sociais dominantes para ampliar ou conservar seu domínio de poder através da nomeação de determinadas pessoas para os cargos específicos. Assim, inicia-se um novo processo em direção à institucionalização passando pelas etapas acima descritas.

Por fim, destacam-se outros quatro fatores expostos por Tolbert e Zucker (1998, p. 212) que possivelmente teriam impacto na institucionalização, indicados em:

- (1) a variedade das organizações para as quais uma dada estrutura seria teoricamente relevante (quanto maior o leque de organizações, mais difícil seria oferecer evidências convincentes da efetividade de estruturas e, portanto, mais baixo o grau de institucionalização);
- (2) o número de *champions* ou o tamanho dos grupos de *champions* (quanto maior o número de *champions*, menor será a probabilidade de processos entrópicos tornarem-se operantes e, portanto, mais alto o nível de institucionalização);
- (3) o grau pelo qual a adoção de uma estrutura está vinculada a mudanças que envolvam altos custos para as organizações adotantes (investimentos mais elevados deveriam atenuar tendências entrópicas, resultando deste modo, em um alto grau de institucionalização);
- (4) a força da correlação entre a adoção e os resultados desejados (criação de fortes incentivos para manter a estrutura, daí resultando alto grau de institucionalização).

Desta forma, percebe-se que há uma miríade de significados simbólicos que acabam por interferir e que precisam ser levados em consideração nas diferentes análises sobre o processo de institucionalização das organizações. Quinello (2007, p. 86) destaca que “a importância do universo simbólico criado após a legitimação é que ele tem força para a integração de todos os processos institucionais”, fazendo com que os componentes da estrutura formal se tornem amplamente aceitos de tal forma a legitimar a organização.

### 2.3.5 Críticas à teoria institucional

Okada (2014) apresenta uma comparação sobre as teorias macrossociais do campo organizacional, na qual discute as diferenças entre a abordagem institucional, teoria crítica e teorias pós-modernas. A autora destaca que a primeira parte da racionalidade coletiva, percebe a existência concreta da

sociedade, possui forte caráter sistêmico orientado para regulação e ordem, enquanto as outras duas teorias surgem como oposição por ambas, cada qual com suas particularidades, serem orientadas à mudança social. Especificamente, a teoria crítica conduz à uma análise que busca analisar as lutas de classes e as relações de forças com vistas à emancipação dos indivíduos, enquanto as teorias pós-modernas, com seu caráter multifacetado, envolvem perspectivas que recaem sobre a globalização, o relativismo e o pluralismo, indo de encontro às ideias modernas.

Andrews (2005, p. 274) aponta que uma limitação comum das três abordagens do neoinstitucionalismo se encontra na adoção de uma orientação positivista, “uma vez que procuram descrever e explicar a gênese de políticas públicas sem, no entanto, sugerir procedimentos visando a superar os efeitos negativos decorrentes do arranjo institucional estudado”. Assim, a teoria institucional não contribui com proposições que buscam suplantar problemas percebidos, tal como a teoria crítica – que analisam a assimetria de poder e lutas de classes – mas antes realizar um estudo analítico sobre um determinado tempo histórico. Neste sentido, espera-se que este trabalho contribua com o levantamento de informações relevantes, questionamentos e provocações que contribuam com outros municípios.

Okada (2014) chama atenção que apesar das contribuições da teoria crítica – com a busca da emancipação – e das teorias pós-modernas – com seu confronto ao determinismo lógico – estas ainda estão permeadas de dilemas e paradoxos. É importante compreender que cada qual oferece uma perspectiva de percepção da realidade, o que enriquece o campo organizacional, protegendo segundo Okada (2014, p. 11), “a liberdade contra a tirania de uma lógica única, que pode impor generalizações perniciosas à emancipação teórica”.

Machado-da-Silva, Fonseca e Crubellate (2010) destacam que uma das críticas recebidas pela teoria neoinstitucional se encontra na percepção das insituições como limitadoras da ação organizacional, o que faz a teoria ser entendida como uma visão determinista e na qual os processos de institucionalização seriam enxergados como relacionados à não-ação. Os autores sugerem que para a superação desta percepção está no retorno à ênfase no poder. Neste sentido, este trabalho assume a mesma visão de Machado-da-Silva, Fonseca e Crubellate (2010) que percebe a teoria neoinstitucional localizada em uma posição intermediária no *continuum* entre as orientações determinista e voluntarista da ação organizacional, especialmente no que tange aos processos políticos.

Isto pode ser entendido por Souza (2009, p. 04) quando afirma que

a gestão escolar é um processo político, de disputa de poder, explicitamente ou não, no qual as pessoas agem na/sobre a escola pautam-se predominantemente pelos seus próprios olhares e interesses acerca de todos os passos desse processo com vistas a garantir que as suas formas de compreender a instituição e os seus objetivos prevaleçam sobre as dos demais sujeitos, a ponto de , na medida do possível, levar os demais sujeitos a girem como eles pretendem.

Percebe-se assim, que dentro de diferentes processos políticos ocorrem algumas mudanças entre as gestões, como forma de representar aspectos simbólicos não racionais relacionados ao poder.

A partir do que foi visto neste capítulo, percebe-se que a institucionalização surgiu com a percepção da influência do ambiente e das estruturas influenciando o comportamento organizacional, com o decorrer dos anos diversos estudos levaram ao que se conheceu de novo institucionalismo. Este é conhecido como o neoinstitucionalismo, configurando-se em três perspectivas de análise: escolha racional, sociológico e político. A primeira versão entende os indivíduos como racionais objetivando maximizar a função-utilidade, enquanto uma segunda perspectiva entende a cultura como influenciadora dos comportamentos e estruturas organizacionais, e por fim, há um terceiro ponto de vista no qual concentra nos aspectos relacionados ao poder e interesse.

Este trabalho buscou aprofundar-se na perspectiva sociológica de análise. Entre tantos aspectos, esta entende que as organizações sobrevivem à medida que compartilham elementos simbólicos. Percebe-se que a institucionalização apresenta diferentes graus, para além da dualidade de estar institucionalizada ou não. Nesta perspectiva, a presente pesquisa usou o modelo teórico proposto por Tolbert e Zucker (1998) que entende a existência de três fases: habitualização, objetificação e sedimentação.

A fase de habitualização entende o surgimento das inovações emergindo do campo proveniente de mudanças tecnológicas, legislação e forças de mercado ocasionando uma mudança estrutural. No estágio de habitualização há o monitoramento organizacional e a teorização, na qual há a busca de soluções aos problemas compartilhados a qual atribui legitimidade à estrutura. Neste processo ainda há a avaliação dos impactos positivos, resistência de grupo e a defesa de grupo de interesses. Por fim, a sedimentação é a fase em que há a permanência da estrutura por um período relativamente longo. Entende-se a sedimentação como a

aceitação das estruturas em determinados períodos sendo suplantada por diversos fatores, fazendo com que haja um novo início deste processo até alcançar a sedimentação novamente e assim sucessivamente.

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

DiMaggio e Powell (1983) afirmam que a teoria institucional tem se mostrado uma perspectiva importante para análise das organizações ao longo dos anos. Este conjunto teórico percebe que as organizações sobrevivem quando compartilham valores em um determinado espaço social. Neste capítulo serão expostos os procedimentos metodológicos que foram utilizados nesta pesquisa, apresentado a unidade de análise, formas de coleta e análise dos dados para o entendimento do processo de institucionalização das estruturas de gestão da Secretaria de Educação do Município de Maringá – Seduc – PR.

#### 3.1 CLASSIFICAÇÃO GERAL DA PESQUISA

Para que o problema de pesquisa possa ser compreendido, o presente estudo percorreu um procedimento metodológico de abordagem qualitativa de tipo descritivo, pois a teoria institucional busca analisar quais são os valores que os principais atores sociais compartilham no campo, de que discurso de poder estes dispõem e, por fim, como os utilizam para o alcance de seus objetivos, conforme apontam DiMaggio e Powell (1983).

Godoi e Balsini (2006) discorrem que a pesquisa qualitativa não busca identificar proporções regulares, mas antes a percepção dos atores, sobre o que os levou a agir de forma singular. Haguette (2003, p. 63) destaca que “os métodos qualitativos enfatizam as especificidades de um fenômeno em termos de suas origens e de sua razão de ser”. Para Triviños (1987, p. 124) a virtude da pesquisa qualitativa “reside precisamente na exatidão com que realiza a busca de significados que condutas e organismos têm para os indivíduos que são afetados direta ou indiretamente, clara ou obscuramente, em suas decisões e em suas vidas”. Sale, Lohfeld e Brazil (2002) afirmam que a ênfase da pesquisa qualitativa está no entendimento de processos e significados. Nesta mesma perspectiva, Sivesind (1999) pondera que os dados qualitativos podem ser definidos como representações de expressões e atos humanos, cuja finalidade é analisar e interpretar os significados dos atores sociais.

Quanto ao tipo, conforme já exposto, este trabalho se utilizou da abordagem descritiva. De acordo com Gil (2008), as pesquisas descritivas objetivam

essencialmente a descrição de determinada população, de determinado fenômeno social. Triviños (1987, p. 110) expõe que grande parte dos estudos que se realizam no campo da educação são de natureza descritiva, por sua característica de descrição de fatos e fenômenos de determinada realidade social, pois, a centralidade se encontra “no desejo de conhecer a comunidade, seus traços característicos, suas gentes, seus problemas, suas escolas, seus professores, sua educação, sua preparação para o trabalho, seus valores”. Desta forma, para melhor entendimento de como se desenvolveu as estruturas de gestão educacional da cidade de Maringá, foi necessário descrever os acontecimentos, fatos e fenômenos que corroboram para criação da realidade social atual.

Para uma melhor compreensão sobre as transformações que ocorreram na Seduc desde sua criação até os dias atuais, este trabalho se utilizou da proposta apresentada por Langley (1999) denominada *temporal bracketing*. De acordo com o autor, esta é baseada na teoria de estruturação de Giddens (2009), pois esta contribui à medida que reconstitui as estruturas ao longo do tempo, decompondo em períodos ao longo do tempo. Assim, foi realizado um levantamento sobre o histórico da Seduc, no qual buscou-se identificar períodos específicos de continuidade e ruptura e assim classificar em períodos específicos de tempo.

Quanto à estratégia, esta pesquisa pode ser caracterizada como um estudo de caso, apontado por Stake (2000) como uma das principais formas de fazer a pesquisa qualitativa. Esta estratégia se mostra relevante por aprofundar a descrição de determinada realidade social (TRIVIÑOS, 1987; GERING, 2008), por reunir um grande número de informações detalhadas (GOLDENBERG, 2003) e por ter seu foco nos fenômenos inseridos em algum contexto da vida real (YIN, 2001).

### 3.2 COLETA DE DADOS

Yin (2005) discorre que para a realização de um determinado estudo de caso poderão ser examinadas diferentes fontes de evidências para coleta dos dados – de natureza primária e secundária. Desta forma, este trabalho se utilizou de entrevistas em profundidade com atores-chaves que contribuíram com informações relevantes ao estudo (maiores informações podem ser encontradas no tópico 3.2.2). Goldenberg (2003, p. 88) aponta que entre as vantagens de se utilizar a entrevista

na pesquisa social está a possibilidade de aprofundamento e em se “observar o que diz o entrevistado e como diz, verificando as possíveis contradições”.

### 3.2.1 Unidade de análise

Berger e Luckmann (1967) destacam que a realidade é socialmente construída, tornando-se imprescindível analisar o processo em que esta ocorre. Meyer e Rowan (1977) reiteram que a institucionalização envolve os processos pelos quais as necessidades, processos sociais ou fatos assumem posição como regra no pensamento e na ação social. Denzin e Lincoln (2000) afirmam que a pesquisa qualitativa busca qualidade de entradas sobre os processos e significados. Goode e Hatt (1979) apontam a possibilidade de se trabalhar como unidade de pesquisa determinados processos específicos. Nesse contexto, este trabalho buscou identificar o processo de institucionalização da estrutura de gestão educacional, a partir da unidade de análise escolhida, constituindo a Secretaria de Educação de Maringá – Seduc.

Como já exposto, este trabalho se propõe a complementar o trabalho desenvolvido pela Gouvea (2015) que buscou analisar o processo de estruturação da Secretaria de Educação de Londrina. Desta forma, a escolha pelo município de Maringá se deu pela similaridade e proximidade de Londrina, além de ser um dos municípios de destaque no Paraná, por seus índices em relação à qualidade de vida e educação. O município se encontra como a cidade do interior do Paraná com o melhor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), de acordo com o Atlas de Desenvolvimento Humano do Brasil, organizado pelo Programa nas Nações Unidas para Desenvolvimento (Pnud), constituindo o sétimo melhor índice da região sul do Brasil (MARINGÁ, 2014), além de superar a média nacional no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) em 2013, ficando à frente de Curitiba e de Londrina.

Estes indicadores podem ser explicados a partir da tese desenvolvida por Rodrigues (2004), a qual conclui que Maringá é desprovida de grandes desigualdades sociais – pela inexistência de favelas e ocupações irregulares – pois, os poderes públicos (através de políticas públicas), juntamente com agentes imobiliários e demais setores econômicos foram responsáveis pelo afastamento espacial da pobreza, segregando esta para os municípios vizinhos e,

assim, criando diferenças brutais de renda, qualidade de vida e desenvolvimento entre Maringá e seu entorno – representado pelos municípios de Ângulo, Floresta, Iguaraçu, Mandaguari, Marialva, Paçandu e Sarandi. Assim, buscou-se identificar os índices relativos à educação (IFDM e Ideb) como forma de conhecer a realidade estabelecida nestes municípios.

### 3.2.2 Seleção dos sujeitos

Yin (2005) discorre que um dos passos preparatórios para a pesquisa social constitui na seleção dos indivíduos que contribuirão com estudo de caso. Gil (2008), por sua vez, discorre que geralmente as pesquisas sociais abarcam um universo tão grande, que torna impossível considerá-lo em sua totalidade, trabalhando com uma pequena parte dos elementos que compõem o universo e que podem representar de forma significativa o fenômeno estudado. Isto posto, a presente pesquisa trabalhou com a amostragem não-probabilística, de natureza intencional. Stake (2000) discorre que para trabalho de campo qualitativo, traça-se uma amostra intencional, construindo em variedade e reconhecendo as oportunidades de estudo. Em um primeiro momento buscou-se identificar um sujeito-chave que conseguiu fornecer informações relevantes para a pesquisa. A primeira entrevista foi uma ex-secretária de educação que também foi vereadora durante vinte anos.

Para identificação de outros indivíduos que fizeram parte da amostra, esta pesquisa trabalhou com a técnica de amostragem conhecida como “bola de neve” (*snowball sampling*), a qual a amostra é composta pela identificação de sujeitos a partir da própria amostra que está sendo estudada. Nesta técnica de amostragem é entrevistado determinado indivíduo e então é solicitado que este indique outros indivíduos que deverão compor a amostra (TURATO, 2003; FREITAS et al., 2000). A primeira entrevistada indicou mais duas outras pessoas importantes que participaram do momento crítico na gestão da educação no município. Paralelamente foi entrevistada a coordenadora de estrutura da Seduc, que está no órgão há 20 anos. Além destes sujeitos, foram identificados mais dois ex-secretários que participaram de momentos distintos da história da rede. Cada entrevistado concordou com a pesquisa e assinou o Termo de Consentimento (ver Apêndice 01). O número de entrevistados cessou a partir do momento em que o efeito marginal

contributivo de dados tornou-se irrelevante, tendo sido entrevistados 06 indivíduos, conforme pode ser visualizado no quadro 08.

**Quadro 08** – Perfil dos entrevistados na pesquisa

<b>Entrevistado</b>	<b>Função</b>	<b>Período</b>
Informante 01	Secretária de educação	1983-1988
Informante 02	Secretário de educação	1989-1990
Informante 03	Diretora de educação	1990-1992
Informante 04	Diretora de planejamento	1990-1992
Informante 05	Coordenadora de estrutura	1996-2016
Informante 06	Secretária de educação	2011-2012

**Fonte:** Elaborado pela autora a partir dos resultados da Pesquisa, 2015

Tentou-se identificar outros informantes que participaram de períodos mais antigos à 1983, contudo não se logrou êxito. Na sequência é apresentado os aspectos relacionados ao instrumento de coleta de dados.

### 3.2.3 Instrumento de coleta de dados

Quanto ao instrumento de coleta de dados, esta pesquisa trabalhou com entrevistas semiestruturadas, através de um roteiro (ver Apêndice 02). Goode e Hatt (1979) destacam que um roteiro de entrevista se configura como uma lista de pontos ou tópicos em que um entrevistador, de forma flexível, deve seguir durante a entrevista. De acordo com Triviños (1987, p. 146) a entrevista semiestruturada é

aquela que parte de certos questionamentos básicos, apoiados em teorias e hipóteses, que interessam à pesquisa, e que, em seguida, oferecem amplo campo de interrogativas, fruto de novas hipóteses que vão surgindo à medida que se recebem as respostas do informante.

Para Godoy (2006, p. 134) a entrevista semiestruturada “tem como objetivo principal compreender os significados que os entrevistados atribuem às questões e situações relativas ao tema de interesse”. As pesquisas foram gravadas e transcritas para então a realização de análise dos resultados.

Para a criação do roteiro, foram levantados dados secundários junto à Câmara Municipal de Maringá, com apoio do Sistema de Apoio ao Processo Legislativo que o site fornece. Foram pesquisadas todas as normas jurídicas que

envolvam o tema educação e estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Maringá.

### 3.3 DEFINIÇÃO OPERACIONAL DAS CATEGORIAS

Visto que o objetivo deste trabalho buscou a compreensão do processo de institucionalização da estrutura de gestão, determinou-se a utilização de categorias baseadas na teoria proposta por Tolbert e Zucker (1998), o qual apresentam três fases, a saber: habitualização, objetificação e sedimentação. Também foram utilizadas outras três importantes categorias que contribuíram com a compreensão os objetivos propostos, sendo estas: legitimação, isomorfismo e tipos de políticas públicas. Como forma de ampliar a compreensão e análise, as categorias foram divididas em subcategorias de análise em concordância com os constructos de Tolbert e Zucker (1998), conforme apresentado na Tabela 03, adaptada de Alves (2012).

**Tabela 03** – Categorias e subcategorias do Processo de Institucionalização

CATEGORIAS	SUBCATEGORIA	DESCRIÇÃO	REFERÊNCIAS
Habitualização	Inovação	Ação que produz modificações fundamentais causando ruptura ou melhoria contínua em busca do aperfeiçoamento dos serviços.	(FREEMAN; PEREZ, 1998)
	Estrutura	A forma pela qual o trabalho é dividido em tarefas diferentes e como essas são coordenadas.	(MINTZBERG, 2003)
	Monitoramento organizacional	Análise das empresas concorrentes a fim de buscarem ações legitimadas.	(DIMAGGIO; POWELL, 1983)
	Políticas e Procedimentos	Os novos arranjos organizacionais adquirem políticas e procedimentos específicos dentro da organização.	(TOLBERT; ZUCKER, 1998)
Objetificação	Consenso social	Quanto maior o grau de institucionalização, menor é a resistência e maior é o consenso social sobre o valor da estrutura.	(TOLBERT; ZUCKER, 1998)
	Difusão da estrutura	As formas organizacionais se tornam mais legítimas quando se espalham.	(DIMAGGIO; POWELL, 1983)
	Presença de <i>Champions</i>	Um grupo que tem interesse na estrutura pode promover a sua difusão.	(TOLBERT; ZUCKER, 1998)
Sedimentação	Resultados Positivos	É necessário uma relação positiva entre a institucionalização e os resultados.	(TOLBERT; ZUCKER, 1998)
	Continuidade da estrutura	Continuidade histórica da estrutura adotada.	(TOLBERT; ZUCKER, 1998)
	Baixa Resistência	A baixa resistência assegura a perpetuação da estrutura no tempo.	(ZUCKER, 1988)
Legitimação	Legitimação regulativa	Uma organização legitimada é aquela que é estabelecida e opera em	(SCOTT, 1987)

		conformidade com os requisitos legais.	
	Legitimidade normativa	Uma organização é apropriada quando obtém uma avaliação normativa positiva da sociedade e de seus stakeholders.	(ROSSONI; MENDES-DA-SILVA, 2011)
Isomorfismo	-	Processo de homogeneização de práticas e formas de organização institucionalizadas, decorrentes de forças coercitivas, miméticas e normativas.	(DIMAGGIO; POWELL, 1983)
Tipos de Políticas Públicas	Políticas distributivas	Caracterizadas pela individualização com que são deliberadas, seus recursos não obedecem a nenhum tipo de critério universalista – decisões tomadas de forma particularizada. Os favorecidos não podem ser identificados como grupos.	LOWI (1985)
	Políticas regulatórias	Possuem impactos específicos e individualizados. As leis e regulamentos são estabelecidos em termos gerais, que incidem diretamente nos custos, reduzindo ou expandindo as alternativas de ação dos agentes individuais privados, afeta setores da economia, geralmente linhas setoriais.	LOWI (1985)
	Políticas redistributivas	Impactam categorias do tipo classes sociais, na qual a disputa não é a igualdade de tratamento, mas a igualdade e desigualdade em relação a posse, para a promoção dos indivíduos de forma igualitária para o alcance do desenvolvimento sustentável.	(LOWI, 1985); (SACHS, 2004)

Fonte: Adaptado de Alves (2012, p. 72-73)

Esta pesquisa buscou adaptar as as categorias e subcategorias utilizadas por Alves (2012) para então identificar as possíveis fases do processo de institucionalização, bem como entender momentos históricos de continuidade e ruptura, conforme será apresentado posteriormente.

### 3.4. ANÁLISE DOS DADOS

Quanto à análise dos dados, esta pesquisa trabalhou com a análise de conteúdo, por meio da triangulação de métodos, envolvendo a entrevista com atores importantes envolvidos neste processo, a utilização de documentos legais e que contribuíram para a análise proposta e observação com roteiro de análise.

Triviños (1987, p. 138) afirma que “a técnica da triangulação tem por objetivo básico abranger a máxima amplitude na descrição, explicação e compreensão do foco em estudo”. O autor aponta que a técnica da triangulação

deve estar dirigida em primeiro lugar aos *Processos e Produtos centrados nos sujeitos* – para verificar as percepções do sujeito, através de entrevistas e questionários elaborados pelo pesquisador – seguidos pelos *Elementos Produzidos pelo meio do sujeito* – representado pelos documentos, instrumentos legais, estatísticos, informações quantitativas, e fotografias – e por fim, os *Processos e Produtos originados pela estrutura socioeconômica e cultural* do macro organismo social no qual está inserido o sujeito.

Neste sentido, como forma de ampliar o conhecimento sobre o fenômeno social analisado, primeiramente foi feito um resgate histórico da Secretaria de Educação de Maringá, objetivando descrever a história, bem como reconstruir o histórico de estruturação da Secretaria, para então identificar possíveis fatores relevantes no processo de institucionalização da sua estrutura de gestão. Os dados coletados nas entrevistas foram confrontados com a análise documental, através de informações oficiais encontradas no site da Prefeitura de Maringá, Secretaria da Educação de Maringá, Câmara de Vereadores, decretos de lei, atas de reuniões, assim como dados estatísticos oficiais disponíveis. Para Yin (2001, p. 109) “o uso mais importante dos documentos dá-se em função da corroboração e ampliação das evidências oriunda de outras fontes”.

Caregnato e Mutti (2006) destacam que a maioria dos autores menciona análise de discurso “como sendo uma técnica de pesquisa que trabalha com a palavra, permitindo de forma prática e objetiva produzir inferências do conteúdo da comunicação de um texto replicáveis ao seu contexto social”. Para as autoras, o texto se configura como um meio de expressão do indivíduo, no qual o pesquisador busca categorizar as unidades de texto, palavras ou frases, inferindo uma expressão que as representem. Pádua (2002, p. 27) entende o “discurso como parte de um contexto maior, dinâmico, ou seja, como parte da formação social onde o(s) sujeito(s) que o profere(m) se encontra(m) inserido(s)”. Neste sentido, a unidade de análise é o texto, compreendido como unidade complexa de significação, havendo necessidade em se considerar as condições de sua produção e contexto de sua formação. A autora (2002, p. 29) aponta ainda que

a **análise de discurso** parte do processo de constituição histórico-social e ideológica da linguagem, isto é, do(s) sujeito(s), do processo de produção do discurso e das condições em que é produzido. Nesta perspectiva, a análise busca captar conflitos, relações de poder, constituição de identidade, etc. Sua ênfase é no processo de construção/desconstrução do discurso, buscando seu *sentido* (e não meramente o seu desvelamento) no

contexto mais amplo de uma dada realidade histórico-social.

Assim, pode-se perceber que a análise de discurso entende os enunciados proferidos pelos atores estão carregados de significados ideológicos, uma vez que leva em consideração o contexto histórico no qual este sujeito está inserido. Por isso, será feito o confronto dos discursos e dados documentais.

Orlandi (1987) propõe a operacionalização da análise de discurso em quatro etapas, constituindo então: a) análise das palavras encontradas no texto; b) análise das construções das frases; c) construção de uma rede semântica que inter-relaciona o social e a gramática; e d) consideração da produção social do texto como constitutivo de seu sentido. Deste modo, primeiramente foram identificadas palavras-chaves que emergirem nos enunciados (discurso) dos entrevistados, para então entender a construção das frases e compreender aspectos sociais inseridos nestas falas, e por fim, feito o confronto entre os dados primários coletados nas entrevistas e os dados secundários.

### 3.5 PROTOCOLO PARA O ESTUDO DE CASO

Yin (2005) destaca que o protocolo para o estudo de caso é uma das principais táticas para se aumentar a confiabilidade da pesquisa, e tem como objetivo orientar o pesquisador ao realizar a coleta de dados a partir de um estudo de caso único. Neste sentido, foi construído o protocolo para a presente pesquisa, conforme pode ser visualizado no quadro 09.

**Quadro 09** – Protocolo para o estudo de caso

<b>Etapas</b>	<b>Atividades</b>	<b>Procedimentos</b>
Planejamento	- Preparação do protocolo.	- Definição das etapas de pesquisa.
Coleta e Análise de dados	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Coleta de dados relativos ao histórico de estruturação da Secretaria de educação (leis, decretos e procedimentos legais).</li> <li>- Coleta de dados primários (entrevistas).</li> <li>- Organizar os dados coletados nos documentos e nas entrevistas.</li> <li>- Organização e análise dos dados coletados nos documentos e entrevistas.</li> <li>- Identificação dos marcos que influenciaram a institucionalização da Secretaria de Educação de Maringá.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pesquisa documental, leitura categorização e organização dos dados.</li> <li>- Entrevista com os sujeitos chave identificados.</li> <li>- Análise de discurso.</li> <li>- Triangulação dos dados coletados na entrevistas, com os dados documentais.</li> </ul>
Considerações finais	- Síntese dos principais achados na análise sobre o processo de institucionalização.	- Sugestão de trabalhos futuros e apontamentos finais.

**Fonte:** Elaborado a partir de Yin (2005)

A etapa de coleta de dados buscou o levantamento de dados primários e secundários para que fossem confrontados e na etapa seguinte serem analisados, como já apresentado, por meio da análise do discurso, para o entendimento e identificação da estruturação da Secretaria de Educação de Maringá. Por fim, foram feitas as considerações finais a respeito dos dados coletados e analisados, bem como a sugestão de possíveis trabalhos e apontamentos relevantes.

### 3.6 QUADRO SÍNTESE

Para uma visão geral de como a pesquisa foi delineada, foi proposto o quadro 10, no qual são relacionados os objetivos, as perguntas de pesquisa e fontes da pesquisa.

Quadro 10 - Quadro síntese da pesquisa

Objetivo Geral	Objetivos Específicos	Perguntas de Pesquisa	Fontes da Pesquisa
Compreender o processo de institucionalização da estrutura de gestão da Secretaria de Educação de Maringá.	a) Levantar o histórico da educação em Maringá, agrupando em períodos históricos semelhantes, evidenciando continuidade e rompimento em diferentes ocasiões.	Como foi o histórico de estruturação da Secretaria de Educação de Maringá?	Site Oficial da Secretaria de Educação de Maringá, Site Oficial da Prefeitura de Maringá, Site oficial da Câmara de Maringá; Lei Diretrizes e bases da Educação, Constituição Federativa de 1988, Estatuto da Criança e Adolescente, Constituição Estadual do Paraná, Atas deliberativas do Conselho Municipal de Educação, IBGE, Inep e entrevistas semiestruturadas.
	b) Examinar a estruturação dos órgãos responsáveis pela educação no Município de Maringá.	De que maneira se estruturou e está estruturada a Secretaria de Educação de Maringá?	Site Oficial da Secretaria de Educação de Maringá, Site Oficial da Prefeitura de Maringá, Site oficial da Câmara de Maringá; Lei Diretrizes e bases da Educação, Constituição Federativa de 1988, Estatuto da Criança e Adolescente, Constituição Estadual do Paraná, Atas deliberativas do Conselho Municipal de Educação, IBGE, Inep e entrevistas semiestruturadas.
	c) Analisar os processos que auxiliaram ou dificultaram a institucionalização das estruturas de gestão da Secretaria de Educação de Maringá – Seduc.	Quais foram os processos que auxiliaram e/ou dificultaram o processo de institucionalização das estruturas de gestão da Secretaria de Educação de Maringá - Seduc?	Site Oficial da Secretaria de Educação de Maringá, Site Oficial da Prefeitura de Maringá, Site oficial da Câmara de Maringá; Lei Diretrizes e bases da Educação, Constituição Federativa de 1988, Estatuto da Criança e Adolescente, Constituição Estadual do Paraná, Atas deliberativas do Conselho Municipal de Educação, IBGE, Inep e entrevistas semiestruturadas.
	d) Investigar os índices relacionados à educação no Município de Maringá e seu entorno.	-	Informações coletadas junto aos sites Finep, Firjan, IBGE e QEdU.

Fonte: Elaborado pelo autor

### 3.7 LIMITAÇÕES DA PESQUISA

Uma limitação presente neste trabalho é a falta de informações mais profundas sobre o processo de institucionalização nos períodos iniciais dos órgãos responsáveis pela educação. Buscou-se contato com ex-secretários de educação que participaram dos períodos iniciais, bem como possíveis funcionários administrativos aposentados, mas não se obteve êxito. Uma segunda limitação está relacionada à falta das atas antigas do Conselho Municipal de Educação, pois estas ficavam sob posse dos respectivos presidentes do Conselho, sendo encontradas somente duas atas do ano de 2004 e as atas a partir de outubro de 2009.

## 4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

Este capítulo apresentará o resultado da análise dos dados primários e secundários, com o intuito de responder os objetivos propostos neste trabalho. A primeira parte proporcionará o histórico relacionado à Educação em Maringá, destacando os marcos importantes envolvidos neste processo. Na sequência, será apresentado o processo de institucionalização, construído com base nos dados coletados nos documentos oficiais, bem como nas entrevistas realizadas. A terceira parte discutirá alguns índices relacionados à educação de Maringá e seu entorno. Por fim, serão discutidos aspectos relacionados à análise dos dados coletados.

### 4.1 HISTÓRICO DE ESTRUTURAÇÃO DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL DE MARINGÁ

Maringá foi fundada pela Companhia Melhoramentos Norte do Paraná, tornando-se município através da Lei nº 790, no dia 14 de fevereiro de 1951, sendo que o primeiro prefeito do município foi Inocente Villanova Júnior (a lista de todos os prefeitos pode ser visualizada no apêndice 03). Desde a criação do município, a educação foi coordenada por diferentes órgãos resultando no momento histórico atual. Atualmente, a educação em Maringá é coordenada pela Secretaria Municipal de Educação de Maringá (Seduc), que de acordo o site da prefeitura (PREFEITURA, 2015), tem como objetivo

elaborar a política do município de Maringá e dos distritos de Iguatemi e Floriano, coordenando a sua implementação, avaliando os resultados e assegurando assim, a excelência da educação pública na Educação Infantil, Ensino Fundamental I, Educação Integral e Educação de Jovens e Adultos (EJA), formando indivíduos autônomos e habilitados para atuarem como sujeitos de sua história e na sociedade.

As atuais atribuições da Seduc estão dispostas na Lei municipal complementar nº 931/2012, a qual dispõe, no artigo 31 *caput* e incisos, sobre a estrutura administrativa do poder executivo do município, constituindo o

- I. Planejamento operacional e a execução das atividades pedagógicas de ensino, consoante a legislação vigente, compreendendo a pesquisa didático-pedagógica para o desenvolvimento do ensino municipal;
- II. O desenvolvimento de indicadores de desempenho para o sistema municipal de ensino, compreendendo o controle da documentação escolar,

a assistência ao estudante e o gerenciamento nas questões específicas da área;

III. A articulação com os outros órgãos municipais, com os demais níveis de governo e entidades da iniciativa privada para a programação de atividades com alunos da rede municipal, referentes a ensino, assistência social, saúde, fundamental na área de atuação do Município;

IV. A coordenação da gestão de Fundos afetos à Secretaria.

As alterações na estrutura da Secretaria de Educação foram realizadas através de leis ordinárias e complementares, as quais discorriam sobre novas estruturas administrativas do poder executivo do município. A secretaria, tal qual como está configurada atualmente, é produto de uma evolução histórica. Para compreensão destas transformações ao longo do tempo, foram levantadas todas as leis que discorriam sobre o tema educação e, a partir de então, criou-se uma linha evolutiva com os momentos que impactaram a sua estruturação, conforme pode ser visualizado no quadro 11. Além das leis referentes à estrutura da Secretaria Municipal de Educação de Maringá, o quadro abaixo apresenta também as leis relativas ao tema e aos demais órgãos que acabaram por influenciar a Seduc, em nível municipal, estadual e federal.

**Quadro 11 – Histórico normativo da Educação em Maringá**

<b>Instrumento normativo</b>	<b>Objetivo</b>
Lei ordinária nº 59/1957	Criação do Departamento de Educação Pública e Assistência Social.
Lei ordinária nº 60/1957	Dispõe sobre as atribuições da estrutura criada na lei anterior.
Lei ordinária nº 198/1961	Amplia o quadro de pessoal da Prefeitura, criação de cargos parte permanente e suplementar.
Lei federal nº 4.024/1961	Primeira versão da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.
Lei ordinária nº 275/1963	Reestruturação do quadro único de pessoal. A educação passa a ser de responsabilidade da Secretaria de Educação, Saúde e Assistência Social.
Lei ordinária nº 376/1965	Dá nova composição aos órgãos Administrativos da Prefeitura.
Lei ordinária nº 593/1968	Criação do Conselho Municipal de Educação.
Lei ordinária nº 628/1968	Alteração do Conselho Municipal de Educação, responsável pela elaboração da Política Educacional do Município.
Lei ordinária nº 654/1968	Reestruturação do quadro único de pessoal. Criação da Secretaria de Saúde e Bem-estar Social, enquanto a educação fica sob responsabilidade da Secretaria de Educação e Cultura. Aparece pela primeira vez o Conselho Municipal de Educação, como um Órgão de Assessoramento.
Lei federal nº 5.692/1971	Segunda Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Início de um processo de nuclearização da rede de escolas no Município de Maringá.
Lei ordinária nº 983/1973	Reestruturação do quadro único de pessoal. Criação da Secretaria de Cultura, Desporto e Turismo, passando a Secretaria de Educação e Cultura a ser denominada Secretaria de

	Educação. Altera o Conselho Municipal de Educação para Conselho Municipal de Ensino e Assistência Social.
Lei ordinária nº 1.348/1979	Reestruturação do quadro único de pessoal. A Secretaria de Educação passa a ser composta por divisões: Divisão de Ensino e Divisão de Administração Escolar.
Lei ordinária nº 2.119/1986	Estruturação normativa do quadro de magistério municipal e respectiva progressão funcional.
Constituição Federal/1988	Intensificação do processo de “municipalização” da educação, em que os municípios ganharam maior autonomia.
Constituição Estadual do Paraná/1989	Atribuição da competência de atuação dos municípios, devendo atuar prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.
Lei ordinária nº 2.556/1989	Criação do cargo de Diretor de Escola Municipal.
Lei ordinária nº 2.777/1990	Reestruturação do quadro único de pessoal. Criação da Secretaria de Desenvolvimento Humano, na qual a educação foi inserida na Diretoria de Educação.
Lei ordinária nº 2.853/1991	Complementa a estrutura administrativa da lei anterior, com as divisões específicas das diretorias.
Lei ordinária nº 3.068/1992	Criação do Centro de Informática Aplicada à Educação.
Lei ordinária nº 3.309/1992	Criação do Conselho Municipal de Educação, como um órgão normativo, consultivo e deliberativo.
Lei ordinária nº 3.714/1994	Criação do Fundo Municipal de Educação
Lei ordinária nº 3.720/1994 (16 dez 1994)	Criação do Conselho de Alimentação Escolar (COMAE), como órgão deliberativo do Programa de Alimentação Escolar.
Lei complementar nº 79/1994 (29 dez 94)	Reestruturação do quadro único de pessoal. A educação passa a ser responsabilidade da Secretaria de Educação – SED.
Lei federal 9.394/1996	Nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).
Lei complementar nº 180/1997	Alterações incrementais no quadro único de pessoal.
Lei ordinária nº 4.548/1997	Criação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.
Lei ordinária nº 4.634/1998	Reforma do Conselho Municipal de Educação, como órgão normativo, deliberativo e consultivo e de assessoria.
Lei ordinária nº 4.964/1999	Alteração da composição do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.
Lei ordinária nº 5.232/2000	Alteração da estrutura do Conselho Municipal de Alimentação Escolar (COMAE), órgão deliberativo, fiscalizador e de assessoramento do Programa de Alimentação Escolar.
Lei complementar nº 376/2001	Cargos de divisão ganham <i>status</i> de diretoria.
Lei ordinária nº 5.364/2001	Alteração do Conselho Municipal de Alimentação Escolar (COMAE), para Conselho de Alimentação Escolar (CAE).
Lei ordinária nº 5.792/2002	Alteração da composição do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.
Lei ordinária nº 6.319/2003	Alteração da composição do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.
Lei ordinária nº 6.493/2003	Reforma do Conselho Municipal de Educação, como órgão consultivo e deliberativo e fiscalizador.
Decreto nº 1.309/2004	Aprovação do regimento atual do Conselho de Educação de Maringá - CME.
Lei ordinária nº 7.050/2006	Alteração da composição do Conselho Municipal de

	Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.
Lei complementar nº 603/2006	Criação de cargos de assessoria e coordenadoria.
Lei ordinária nº 7.453/2007	Revoga o do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Criação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB.
Lei complementar nº 754/2008	Reestruturação do quadro único de pessoal. Início de uma diminuição de diretorias.
Lei complementar nº 757/2009	Criação da Gerência de Ensino de Jovens e Adultos (EJA).
Lei ordinária nº 8.295/2009	Altera a estrutura do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB.
Lei complementar nº 776/2009	Criação da Gerência de Merenda Escolar. Aumento do número de cargos de assessoria Alteração no número de Diretoria de Escola e CMEI.
Lei ordinária nº 8.393/2009	Alteração do Conselho Municipal de Educação.
Lei complementar nº 873/2011	Alteração no número de Diretoria de Escola e CMEI.
Lei ordinária nº 8.787/2011	Alteração na estrutura do Conselho Municipal de Alimentação (CAE).
Lei complementar nº 918/2012	Alteração no número de Diretoria de Escola e CMEI.
Lei complementar nº 931/2012	Criação da Gerência da Educação Integral. Alteração no número de Diretoria de Escola e CMEI.
Lei complementar nº 937/2012	Criação da Gerência de Educação Especial, enquanto que deixou de existir a Gerência de Apoio Pedagógico Interdisciplinar.
Lei ordinária nº 10.024/2015	Criação do Plano Municipal de Educação.
Lei complementar nº 1.029/2015	Alteração no número de Diretoria de Escola e CMEI.

**Fonte:** Elaborado pelo autor

As leis encontradas, referentes aos órgãos responsáveis pela educação no município de Maringá, foram as leis ordinárias nºs 59/1957, 198/1961, 275/1963, 376/1965, 654/1968, 983/1973, 1.948/1979, 2.777/1990, 2.853/1991, 3.068/1992 e as leis complementares nºs 70/1994, 180/1997, 376/2001, 754/2008, 757/2009, 776/2009, 873/2011, 918/2012, 931/2012, 937/2012, 1.029/2015. O organograma de cada lei pode ser encontrado no Apêndice 04.

Para uma melhor compreensão e análise histórica sobre a evolução da educação no município de Maringá, apresenta-se a proposta elaborada por Amaro e Rodrigues (1999), a qual foi validada pelo autor deste, por meios das entrevistas em profundidade. Esta proposta segmenta a educação municipal de Maringá em cinco momentos distintos, conforme pode ser visualizado no quadro 12.

**Quadro 12** – Períodos da educação em Maringá

Período	Características
1953 a 1971	Iniciou-se com a construção da primeira escola municipal, dando assim início à rede municipal de ensino, culminando na decretação da reforma educacional sob a Lei ordinária nº 5.692/1971. A rede municipal atendia apenas à zona rural.
1972 a 1985	Período de reformulação a partir da Lei federal nº 5.692/1971, em que, no nível municipal, dá-se o processo de “nuclearização” da rede e passa a ocorrer a criação de escolas municipais da zona urbana; visava-se primordialmente à melhoria da infraestrutura da rede.
1986 a 1988	Momento em que, após reestruturação em nível de legislação de ensino e de infraestrutura, as preocupações se voltam para o campo pedagógico, com a instauração da divisão por áreas do núcleo comum.
1989 a 1992	Ocasão em que ocorreu a implantação do sistema de “Escolas Cooperativas” e assim, a ruptura das estruturas anteriores. Neste período iniciou-se o processo de “municipalização” da educação se estendendo também ao próximo período.
1993 a 2016	Ações voltadas para o resgate do modelo anteriormente estabelecido de gerenciamento público, investimento pedagógico, manutenção e ajuste da estrutura a partir das normas demandantes.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Amaro e Rodrigues (1999)

Não se identificou outro momento específico que emergiu após o ano de 1999, tendo este último momento se iniciado em 1993 – o qual perdura até os dias atuais. Os instrumentos normativos identificados com mudanças significativas podem ser visualizados no quadro 13.

**Quadro 13** – Instrumentos normativos que alteraram as estruturas de Maringá

Instrumento normativo	Implicações
Lei ordinária nº 59/1957	Criação do Departamento de Educação Pública e Assistência Social.
Lei federal nº 5.692/1971	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), que gerou um processo de nuclearização da educação no município de Maringá.
Lei ordinária nº 2.119/1986	Estruturação normativa do quadro de magistério municipal e respectiva progressão funcional.
Constituição Federal/1988	Intensificação no processo de “municipalização” da educação, no qual os municípios ganharam maior autonomia.
Constituição Estadual do Paraná/1989	Os municípios receberam a competência de atuar prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.
Lei ordinária nº 2.777/1990	Criação da Secretaria de Desenvolvimento Humano, na qual a educação passou a ter um <i>status</i> de diretoria.
Lei complementar nº 79/1994	A educação passa a ser responsabilidade da Secretaria de Educação – SED. Volta ao modelo anteriormente estabelecido.

Fonte: Elaborado pelo autor

O primeiro momento da educação do município de Maringá (1953 a 1971), conforme apresentam Amaro e Rodrigues (1999), se inicia antes do primeiro instrumento normativo encontrado. Este período tem início com a construção da

primeira escola municipal, denominada Escola Municipal Bandeirantes no ano de 1953. A primeira lei que dispõe sobre um órgão responsável pela educação no município de Maringá é especificamente a Lei ordinária nº 59, promulgada no dia 7 de outubro de 1957. Esta cria, ainda que de forma incipiente, o Departamento de Educação Pública e Assistência Social, sendo o mesmo incrementado pela Lei ordinária nº 198/1961. Nesta ocasião, a educação é composta por escolas rurais isoladas, nas quais eram ministradas apenas o ensino primário, conforme destacam Amaro e Rodrigues (1999).

O segundo momento identificado (1972 a 1985) foi decorrente da promulgação da nova versão da LDB, em 1971, representada pela Lei federal nº 5.692, que previa a organização de complexos escolares e a implantação ordenada do ensino de 1º grau em oito anos sob responsabilidade do município. A principal característica deste momento histórico foi o processo de nuclearização, que se iniciou especificamente em 1978. Este processo se constituiu na criação de núcleos para oferecer uma estrutura mais adequada aos alunos da rede. O conceito de nuclearização pode ser entendido a partir da explicação da informante 01, em que

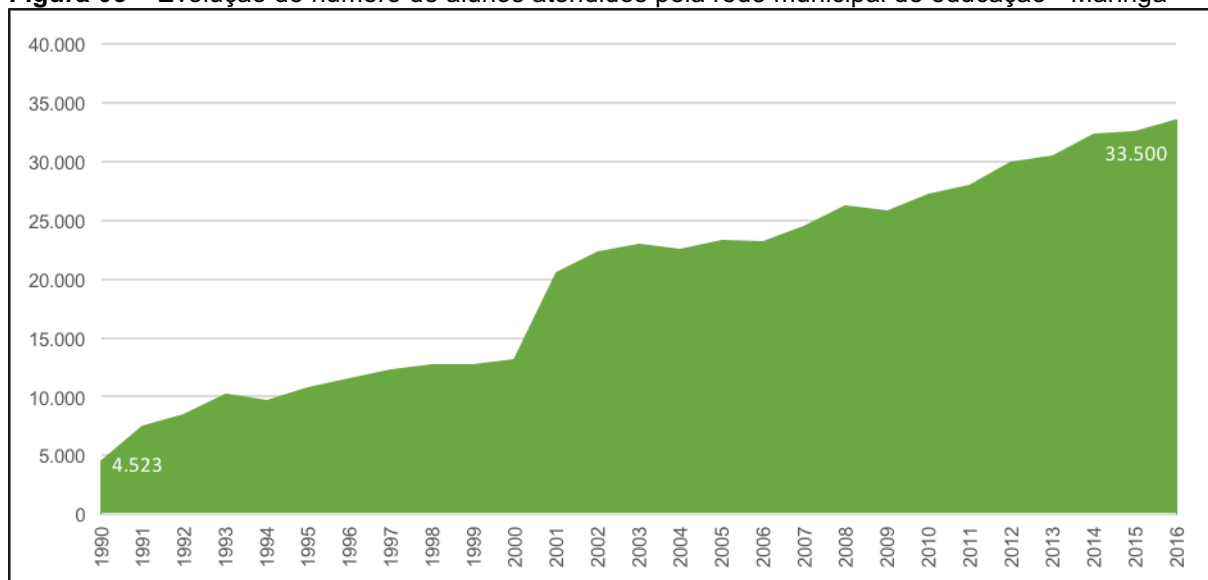
ao invés de trabalhar com diversas escolas isoladas, atendendo a região, havia a nuclearização, uma escola grande em que se fazia o transporte dos professores, alunos e merenda escolar, atendendo a região que a escola núcleo estava localizada.

Rodrigues e Amaro (1999) assinalam que o terceiro momento da educação no Município (1986 a 1988) é caracterizado por reformulações curriculares, objetivando a melhoria na qualidade do ensino e uma maior profissionalização dos professores, podendo ser constatada pela Lei ordinária nº 2.119, de 1986, que dispõe sobre a estruturação normativa do quadro do magistério municipal e sua respectiva progressão funcional.

O quarto momento histórico da educação de Maringá (1989 a 1992) se consolidou normativamente no ano seguinte com a criação da Secretaria de Desenvolvimento Humano, na qual a educação passou a ter um *status* de diretoria, conforme pode ser visualizado no Apêndice 04. Rodrigues e Amaro (1999) destacam que houve uma profunda transformação do ensino no Município, baseado em um processo de “terceirização” de serviços públicos, especificamente da educação em 1991, através das “Escolas Cooperativas”. Estas foram idealizadas pelo prefeito Ricardo Barros (1989 a 1992), sendo desenvolvidas e implantadas em sua gestão –

a concretização deste modelo dividiu opiniões dos diferentes atores participantes do processo. Este também foi denominado de microgestão privada da educação. De acordo com Baratta, Machado e Neves (1992, p. 33) “o sistema de microgestão caracteriza-se pela transferência da prestação de serviços, bem como da gestão de unidades escolares e creches para terceiros, reservando ao Poder Público a responsabilidade final pelo atendimento”. A execução deste projeto teve duração de apenas um ano devido a entrada de um novo prefeito no ano seguinte. O processo de municipalização é iniciado neste período, no qual o município, em um primeiro momento passou pela experiência das Escolas Cooperativas, e que acabou se estendendo após o retorno às estruturas antigas, se intensificando de forma considerável no próximo período, conforme pode ser visualizado na figura 03.

**Figura 03** – Evolução do número de alunos atendidos pela rede municipal de educação - Maringá



**Fonte:** Elaborado pelo autor com dados fornecidos pela Seduc.

No ano de 1990, o número de alunos atendidos pela rede municipal de educação é de 4.523, enquanto que o número de alunos atendidos no ano de 2016 é de 33.500. Um dado relevante está no salto que ocorre no ano de 2000, com a alteração no atendimento de 13.061 para 20.547 alunos no ano seguinte. Esta alteração considerável é devido a Seduc assumir 42 Centros Municipais de Educação Infantil, pois até então não era de sua competência – isto pode ser explicado pelo fato das creches municipais estarem historicamente ligadas ao departamento de assistência e bem-estar social do município. Destaca-se a diferença entre os dados fornecido pela Seduc (32.453) e os dados coletados pelo

Educacenso (27.873) para o ano de 2015. Esta diferença pode estar relacionada à frequência dos alunos.

Por fim, o último momento da educação de Maringá se inicia 1993, quando o prefeito anterior – Said Ferreira (1983-1988) – retorna ao poder executivo, simbolizando uma retomada às estruturas anteriores às Escolas Cooperativas. Isto pode ser percebido pela fala da informante 01 que participou deste momento de transição, porquanto segundo a informante “a ideia era retomar o ponto em que nós estávamos pelo menos. Nós tínhamos avançado muito – no período anterior às Escolas Cooperativas”.

É necessário destacar que Maringá não possui até a data presente um Sistema Municipal de Ensino (SME) próprio. Um SME engloba: as instituições públicas municipais de educação básica, as instituições privadas de educação infantil, a Secretaria Municipal de Educação, Conselho Municipal de Educação, Conselho Municipal do FUNDEB e Conselho de Alimentação Escolar. Os municípios podem escolher criar seus próprios SME, conferindo-lhes maior autonomia, ou ainda, estarem ligados ao sistema estadual de educação, conforme aponta Sarmiento (2005). Deste modo, Maringá está interligada ao sistema estadual de ensino.

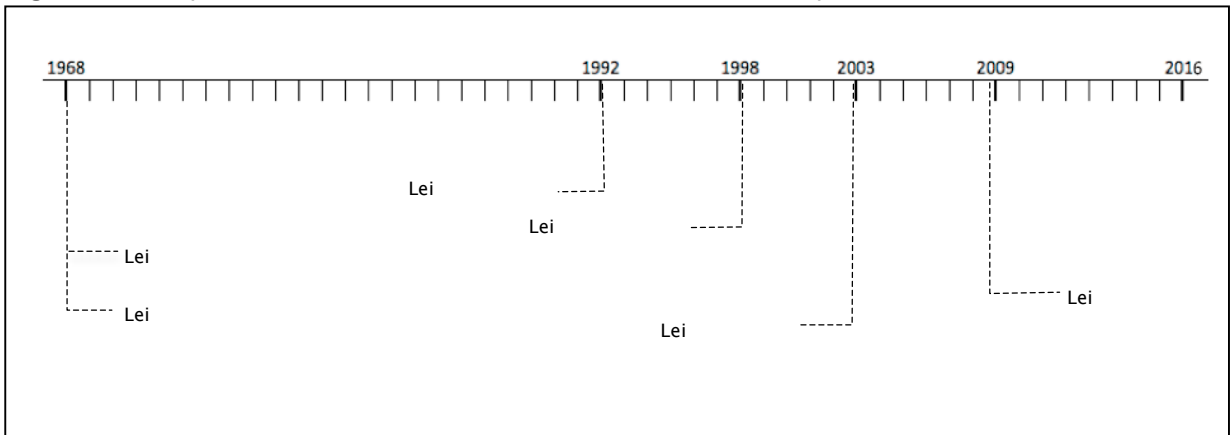
Como forma de ampliação do conhecimento, buscou-se analisar os outros três órgãos auxiliares que acabam por influenciar a Seduc, constituindo o Conselho Municipal de Educação, o Conselho de Alimentação Escolar – CAE e o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, conforme serão apresentados na sequência.

#### 4.1.1 Conselho Municipal de Educação

Através das normas jurídicas levantadas no site da Câmara Municipal de Maringá, percebe-se a primeira menção do Conselho Municipal de Educação na Lei ordinária nº 593, do dia 15 de maio de 1968. No mesmo ano, cinco meses após a instituição do Conselho, foi sancionada a Lei ordinária nº 628 que dispõe sobre a criação do Conselho, revogando a lei anterior. Após vinte e quatro anos, especificamente no ano de 1992, foi sancionada a Lei ordinária nº 3.309 que cria novamente o Conselho Municipal de Educação. No ano de 1998, foi aprovada a

Lei ordinária nº 4.634 que discorria sobre uma nova estrutura, atribuições e composição do Conselho, revogando a lei anterior. Cinco anos depois, no ano de 2003, foi admitida a Lei ordinária nº 6.492 que conferiu nova estrutura, atribuições e a composição do Conselho. Em 2009, foi instituída a Lei ordinária nº 8.392 que alterou a estrutura, atribuições e composição do Conselho. A figura 04 mostra o mapeamento das leis relacionadas ao Conselho.

**Figura 04** – Mapeamento das Leis relacionadas ao Conselho Municipal de Educação



**Fonte:** Elaborado pelo autor

Entre os fatos levantados, conforme já apresentado anteriormente, percebe-se a criação de duas leis no ano de 1968. A Lei ordinária nº 593 classifica o Conselho Municipal de Educação como um órgão de caráter consultivo e normativo, possuindo nove atribuições com a participação de 12 membros efetivos e três suplentes – constituída por apenas duas câmaras: ensino primário e médio. Após cinco meses desta, foi aprovada a Lei ordinária nº 628 que reduzia o número de participantes para dez membros, abreviando para sete atribuições e acrescentando uma terceira câmara – o ensino superior. Entre os destaques, ressalta-se uma nova atribuição que a lei anterior não apresentava: a elaboração da Política Educacional do Município.

Foi identificado uma norma jurídica que criou novamente o Conselho Municipal de Educação, no ano de 1992, através da Lei ordinária nº 3.309, o classificando como órgão normativo, consultivo e deliberativo. O número de membros passa a ser de dezoito indivíduos, constituídos de nove membros prestadores de serviços públicos e nove usuários. O número de atribuições é ampliado para oito, com destaque àquele que discorre sobre o papel do Conselho em zelar pelo cumprimento da legislação aplicável.

No ano de 1998, há uma reforma no Conselho, por meio da Lei ordinária nº 4.634, com impacto da LDB/1996. Além de se configurar como um órgão normativo, deliberativo e consultivo, o órgão recebe mais uma qualificação, o de assessoria. O número de membros é reduzido para 14 indivíduos, provenientes tanto do órgão público quanto da sociedade civil. O número de atribuições é ampliado de forma significativa às leis anteriores, assumindo trinta e nove funções, das quais dezesseis referenciam artigos desta última LDB. Entre tantas atribuições, destaca-se o artigo 2, inciso XII, que discorre sobre a assistência do Conselho para garantia do acesso igualitário à educação àqueles com necessidades especiais. Outro destaque encontra-se no artigo 2, inciso XV que atribui ao Conselho o dever de estabelecer normas, procedimentos e parâmetros visando à garantia da gestão democrática, de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira das unidades escolares públicas do Sistema Municipal de Ensino, em conformidade com a LDB. Resgata-se aqui a ascensão pela busca de uma gestão democrática da educação neste período, conforme já apresentado no capítulo de políticas públicas.

No ano de 2003, através da Lei ordinária nº 6.493, o Conselho Municipal de Educação é conceituado como um órgão vinculado à Secretaria Municipal de Educação, de caráter permanente, consultivo e deliberativo e fiscalizador, de forma a garantir a participação da sociedade na orientação e implementação das políticas educacionais do Município. O quadro de membros é ampliado para 21 conselheiros, sendo 15 membros titulares e seis suplentes. As atribuições são reduzidas para dezenove competências.

Por fim, a última alteração no Conselho foi realizada em 2009, através da Lei ordinária nº 8.393. As atribuições do Conselho permaneceram as mesmas, com destaque à alteração de vinte e oito membros, sendo 14 efetivos e 14 suplentes. Afim de se visualizar as alterações provocadas entre as competências do Conselho, foi construído um quadro comparativo (ver Apêndice 05).

Por meio dos dados levantados junto às atas do Conselho Municipal de Educação, percebe-se a falta de informações e registro no que diz respeito ao órgão. Atualmente sob responsabilidade do Conselho, foram encontradas duas atas de 2004 (agosto), a qual ressalta a criação do “Primeiro Conselho Municipal de Educação”, o que se mostra contraditório, devido às leis encontradas e que foram mapeadas ao longo dos anos na figura 04. Somente estão registradas as atas a partir de outubro de 2009 até 2016. Através da análise das atas do Conselho,

percebeu-se que as ações do Conselho foram direcionadas à verificação de irregularidades apresentadas pela comunidade e a promoção de intercâmbio entre os conselhos. De acordo com a Lei complementar nº 8.392/2009, o papel do Conselho é “garantir a participação da sociedade na orientação e implementação das políticas educacionais do Município”, percebendo-se poucas ações relacionadas à promoção e discussão das políticas educacionais municipais.

Além do Conselho Municipal de Educação, Maringá conta com mais dois órgãos auxiliares – Conselho de Alimentação Escolar (CAE) e Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB.

#### 4.1.2 Conselho de Alimentação Escolar – CAE

A alimentação escolar apareceu primeiramente incorporada à estrutura administrativa no ano de 1963, a partir da Lei ordinária nº 275, sofrendo algumas transformações à medida em que as estruturas foram se modificando. No ano de 1971, com a Lei ordinária nº 865, criou-se o Setor Municipal de Educação Escolar, órgão subordinado ao Setor Regional de Maringá. Após 23 anos, com a Lei ordinária nº 3.720 de 1994, foi criado o Conselho de Alimentação Escolar – COMAE, tendo por finalidade fiscalizar, controlar e autorizar a aplicar recursos da União, destinados a programas de alimentação escolar no município. Seis anos mais tarde, no ano de 2000, foi aprovada a Lei ordinária nº 5.232 que altera a estrutura do Conselho Municipal de Educação – COMAE. No ano seguinte, a Lei ordinária nº 5.364 altera a nomenclatura do órgão para Conselho de Alimentação Escolar – CAE. A última alteração foi realizada no ano de 2011, através da Lei ordinária nº 8.787 que modifica a estrutura de membros do Conselho.

De acordo com a Lei ordinária nº 5.364/2001 este Conselho tem por finalidade “deliberar, fiscalizar, assessorar e acompanhar a aplicação dos recursos federais transferidos à conta do Programa Municipal de Alimentação Escolar”. Ainda de acordo com o artigo 2 *caput* e incisos da mesma lei, é de sua competência

- I. zelar pela qualidade dos produtos em todos os níveis, desde a aquisição até a distribuição, observando sempre as boas práticas higiênicas e sanitárias;
- II. receber, analisar e remeter ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, com parecer conclusivo, as prestações de contas do

Programa Nacional de Alimentação Escolas - PNAE encaminhados pelo Município.

Assim, percebe-se que a função do CAE é cuidar para que a gestão dos recursos seja administrada de maneira mais eficiente possível. Assim, no próximo tópico serão apresentados elementos relacionados ao último órgão auxiliar à Seduc.

#### 4.1.3 Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB

Importante se faz ressaltar a criação do Fundo Municipal de Educação, criado a partir da Lei ordinária nº 3.714, que tinha por finalidade de propiciar condições financeiras e de gerenciar os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento de ações de ensino, executadas ou coordenadas pela Secretaria de Educação do Município. Três anos mais tarde, no ano de 1997, é criada a Lei ordinária nº 4.548 que dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. As leis ordinárias nºs 4.964/1999, 5.792/2002, 6.319/2003, 7.050/2006 são responsáveis por alterações na composição do Conselho.

Foi revogado a partir da Lei ordinária nº 7.453, promulgada no dia 28 de março de 2007, o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, sendo substituído pelo Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, posteriormente tendo sua estrutura alterada pela a Lei ordinária nº 8.295 do ano de 2009.

De acordo com o no artigo 10 *caput* e incisos da Lei ordinária nº 7.453/2007, é de competência do Conselho

- I. o acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo;
- II. a supervisão do censo escolar anual;
- III. o acompanhamento e supervisão da proposta orçamentária anual;

- IV. a elaboração de parecer sobre a prestação de contas anual dos recursos do Fundo do exercício financeiro do ano anterior, até trinta dias antes do prazo para apresentação ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná;
- V. outras atribuições ou sejam estabelecidas por legislação específica.

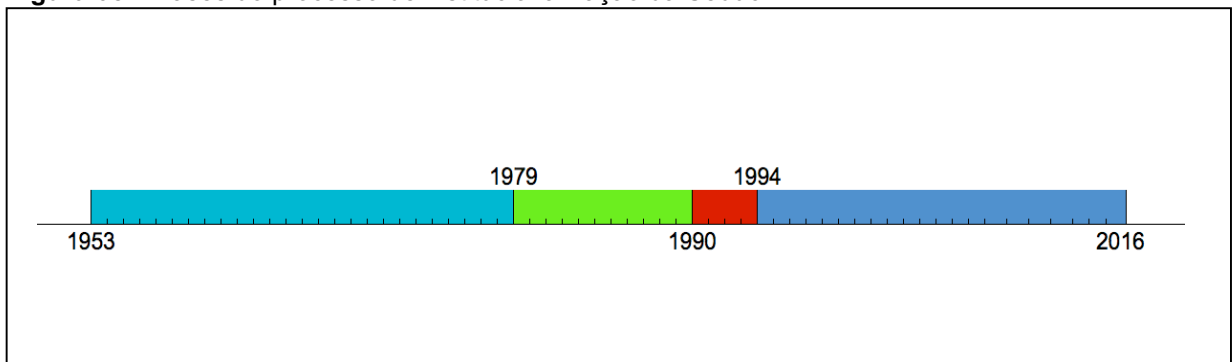
Destaca-se que este Conselho não conta com estrutura administrativa própria, sendo de responsabilidade do Município a garantia de infraestrutura e condições materiais a execução plena das competências do Conselho, além de assim como os demais órgãos auxiliares é vedada a remuneração dos membros.

Na próxima seção será analisado os momentos históricos específicos referentes ao processo de institucionalização das estruturas de gestão da Secretaria de Educação de Maringá.

#### 4.2 PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DA ESTRUTURA DE GESTÃO DA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DE MARINGÁ

Por meio do trabalho desenvolvido por Amaro e Rodrigues (1999), dos organogramas obtidos através das leis que regulamentavam a estrutura dos órgãos responsáveis pela educação no Município de Maringá (Apêndice 04) e das entrevistas coletadas junto aos informantes, identificou-se quatro momentos particulares de modificações significativas referentes à estruturação da Secretaria de Educação do Município, conforme foi representado na figura 05.

**Figura 05** – Fases do processo de institucionalização da Seduc



**Fonte:** Elaborado pelo autor.

A primeira fase identificada inicia-se no período anterior à criação do primeiro órgão responsável pela educação no município, como já exposto anteriormente, iniciando este período especificamente no ano de 1953, o qual dura

até o ano de 1978. No ano seguinte a Secretaria de Educação passa a ter dois órgãos – Divisão de Ensino e Divisão de Administração Escolar. O segundo período classificado compreende o intervalo entre os anos 1979 e 1989, por não haver nenhuma alteração no organograma da Secretaria de Educação – período este dedicado à melhoria da infraestrutura e qualificação do ensino. O terceiro período se inicia no ano de 1990 com a implantação das Escolas Cooperativas e com a educação inserida na Secretaria do Desenvolvimento Humano – período este que dura até o ano de 1993. No ano de 1994 se inicia o último período, no qual a estrutura anterior ao terceiro período retorna, devolvendo o *status* de secretaria à educação no Município. Este período dura até os dias atuais, sem grandes alterações percebidas ao longo dos anos.

Na sequência serão apresentados cada período acima descritos, com destaque aos elementos relacionados às fases do período de institucionalização identificados, bem como a sua correlação com os tipos de políticas públicas identificadas em cada período.

#### Fase 1 – Período de 1953 a 1978

O primeiro período de institucionalização da educação no Município de Maringá data à um período anterior à 1957 – ano em que é criado o Departamento de Educação Pública e Assistência Social. Este primeiro momento se inicia no ano de 1953, no qual Amaro e Rodrigues (1999) apontam como o início dos primeiros movimentos articulados relacionados à educação no município. Vieira e Carvalho (2003) apontam que a estruturação do campo organizacional se inicia com organizações isoladas e individualizadas e que com o tempo vão se aproximando entre si para o compartilhamento de valores. Amaro e Rodrigues (1999) destacam que a educação no Município de Maringá iniciou-se pela iniciativa de professores e que

no princípio, antes da criação da rede municipal de educação, os professores lecionavam por conta própria e em suas casas recebiam em espécie daquilo de que os pais dos alunos dispunham: café, frutas, verduras, legumes, porco, galinha, etc. (AMARO; RODRIGUES, 1999, p. 375)

Machado-da-Silva, Filho e Rossoni (2006) indicam que para a compreensão do campo organizacional é necessário entender a totalidade dos

atores relevantes, bem como seu sistema multidimensional de relacionamentos que acabam por estruturar o campo. Neste sentido, Amaro e Rodrigues (1999) apontam a participação de atores relevantes neste processo de formação do campo, quando discorrem que

A princípio os professores eram, em sua maioria, leigos que residiam nas proximidades das escolas e que transformavam um cômodo de sua casa em sala de aula. É o caso da professora Agmar dos Santos, que chegou em Maringá em 1953, mesmo ano que começou a lecionar em sua casa por iniciativa pessoal. A partir de então ela passou a buscar apoio da Prefeitura para sua empreitada, no que foi atendida e se tornou a primeira professora da rede municipal de ensino (AMARO; RODRIGUES, 1999, p. 373).

Como já apresentado anteriormente, foi no ano de 1953 que a primeira escola municipal foi construída – na primeira gestão municipal liderada pelo prefeito Inocente Villanova Junior – iniciando um processo de implantação de escolas rurais. Ainda através do trabalho desenvolvido por Amaro e Rodrigues (1999, p. 374), pode-se identificar o isomorfismo pois “o modelo implantado foi o mesmo que vigorava para a educação rural no Brasil de uma forma geral”. Neste mesmo sentido Filipim e Rossi (2013, p. 7) destacam que

No início do processo de institucionalização do ensino primário em Maringá, é possível observar certa similitude com outros estados brasileiros, como o Estado de São Paulo, por exemplo, em que o professor leigo era responsável por todas as atividades desenvolvidas na escola – limpeza, preparação da merenda, matrícula das crianças, controle documental da vida e o ensino de todas as matérias - e as salas de aulas eram multisseriadas - onde alunos de séries diferentes dividiam a mesma sala e mesmo professor.

Estes fatos reiteram a presença de semelhança como resposta às incertezas neste processo de institucionalização das estruturas de gestão relacionada à educação no município de Maringá, contudo não se identificou qual força motivou esta similaridade (coercitiva, mimética ou normativa). Assim, inicia-se o primeiro estágio institucionalização, denominado de habitualização, que segundo Tolbert e Zucker (1998) compreende na geração de novos arranjos estruturais como resposta à problemas específicos – especificamente neste caso a necessidade de uma estrutura para atender os alunos do município e cumprir a Constituição Federal de 1934. Assim, no ano de 1957 é criado o Departamento de Educação Pública e Assistência Social, com o objetivo de administrar e orientar as escolas, parques infantis e instituições culturais, bem como órgãos de assistência social. Este processo é caracterizado pelo aumento das escolas rurais, perfazendo um total de 43 escolas rurais isoladas no ano de 1976.

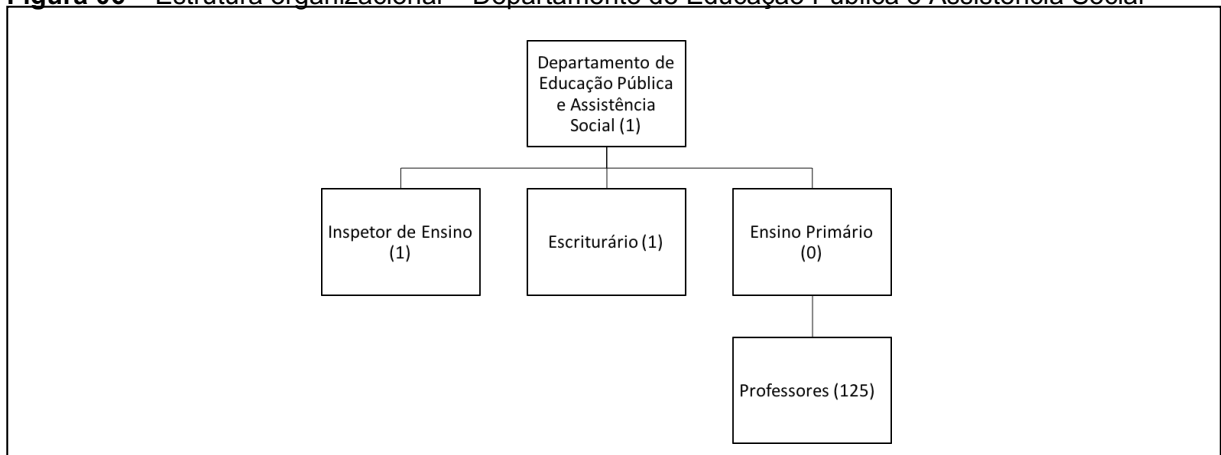
Durante este período, o órgão responsável pela educação passou por algumas transformações, conforme pode ser visualizado no quadro 14, contudo não foi possível identificar os diferentes motivos que levaram à estas modificações devido à dificuldade de encontrar informantes que pudessem esclarecer tais alterações. Apesar destas alterações, este primeiro período foi considerado até 1978 pela característica de incremento na implantação das escolas rurais e pela falta de subsídios concretos para análise. As figuras 7, 8, 9, 10, 11 e 12 apresentam a estruturas reconstruídas a partir da legislação específica, as quais podem ser melhor visualizadas no apêndice 04.

**Quadro 14** – Alterações no órgão responsável pela educação em Maringá (1957-1978)

Lei	Órgão responsável	Característica
Leis ordinárias nºs 59/1957 e 198/1961	Departamento de Educação Política e Assistência Social	Primeiro órgão responsável pela gestão da educação no município.
Lei ordinária nºs 275/1963 e 376/1965	Secretaria de Educação, Saúde e Assistência Social	Neste momento a saúde é inserida junto à educação e assistência social.
Lei ordinária nº 654/1968	Secretaria de Educação e Cultura	Nesta ocasião a saúde passa a ter uma secretaria específica, sendo inserida a cultura junto à educação.
Lei ordinária nº 983/1973	Secretaria de educação	Esta alteração promove a cultura para uma secretaria específica, restando apenas um órgão responsável pela educação.

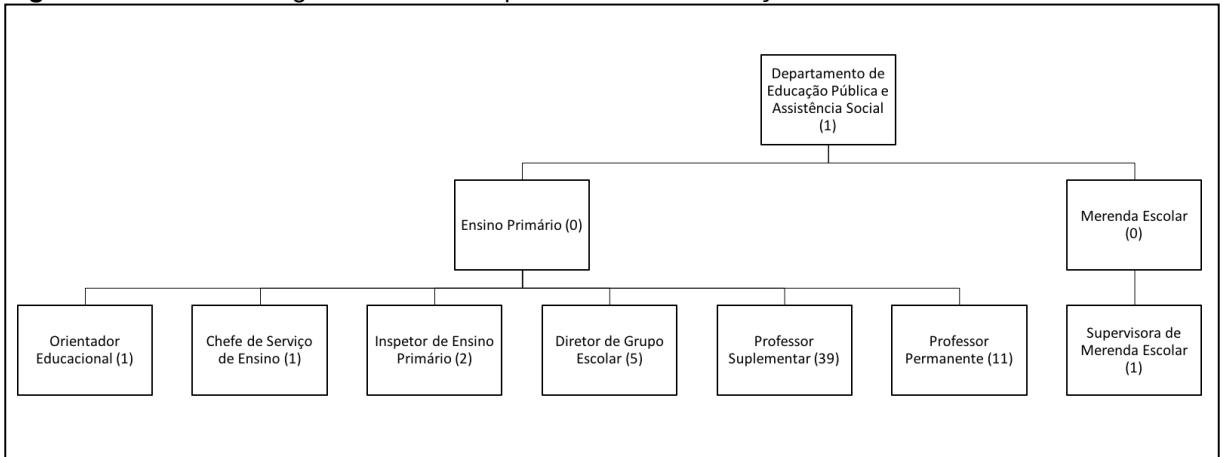
**Fonte:** Elaborado pelo autor.

**Figura 06** – Estrutura organizacional – Departamento de Educação Pública e Assistência Social



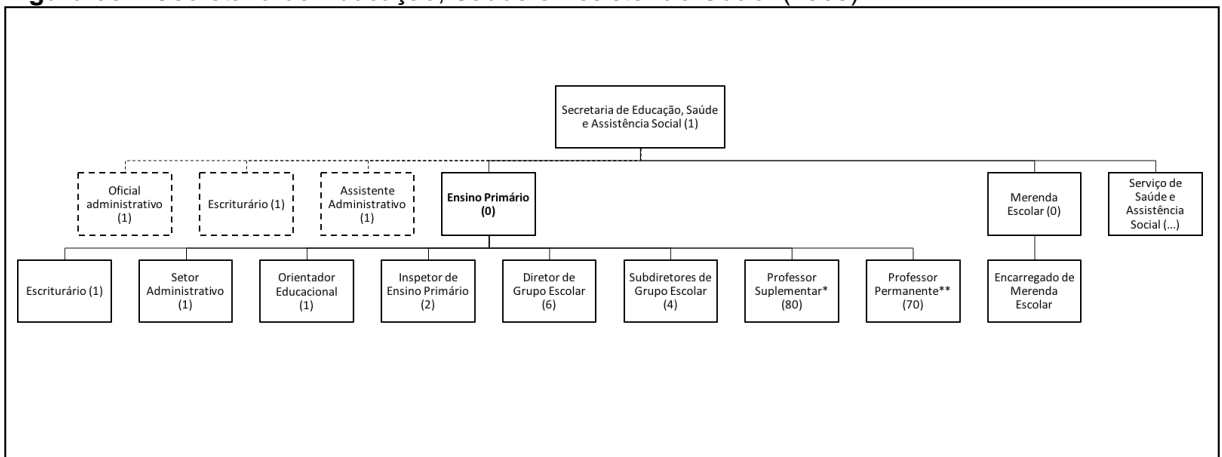
**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir da Lei ordinária nº 59/1957.

**Figura 07 – Estrutura organizacional – Departamento de Educação Pública e Assistência Social**



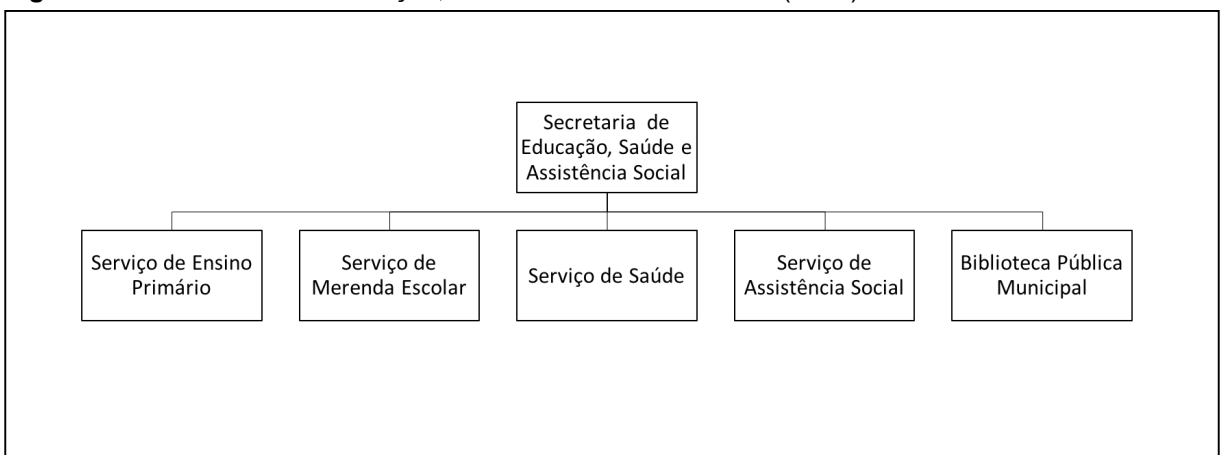
Fonte: Elaborado pelo autor a partir da Lei ordinária nº 198/1961.

**Figura 08 – Secretaria de Educação, Saúde e Assistência Social (1963)**

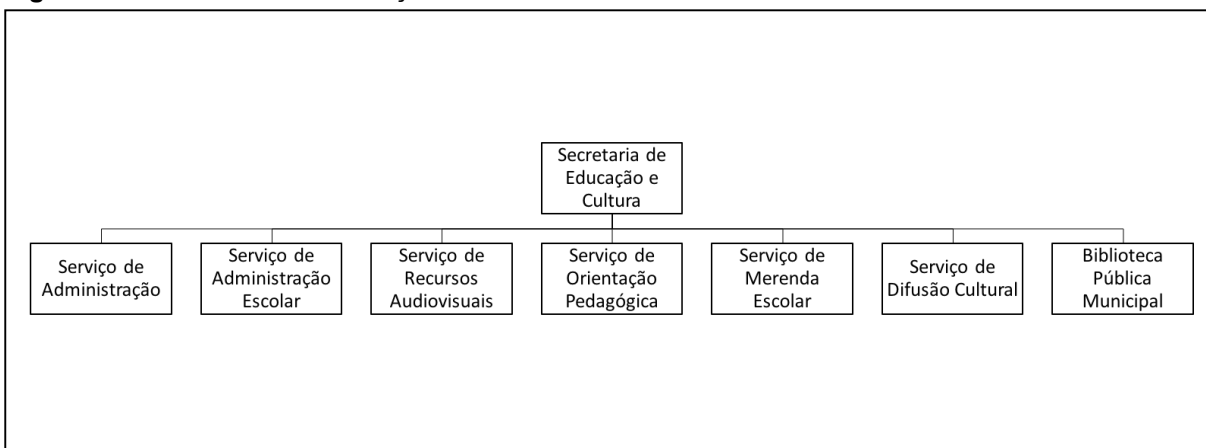


Fonte: Elaborado pelo autor a partir da Lei ordinária nº 275/1963.

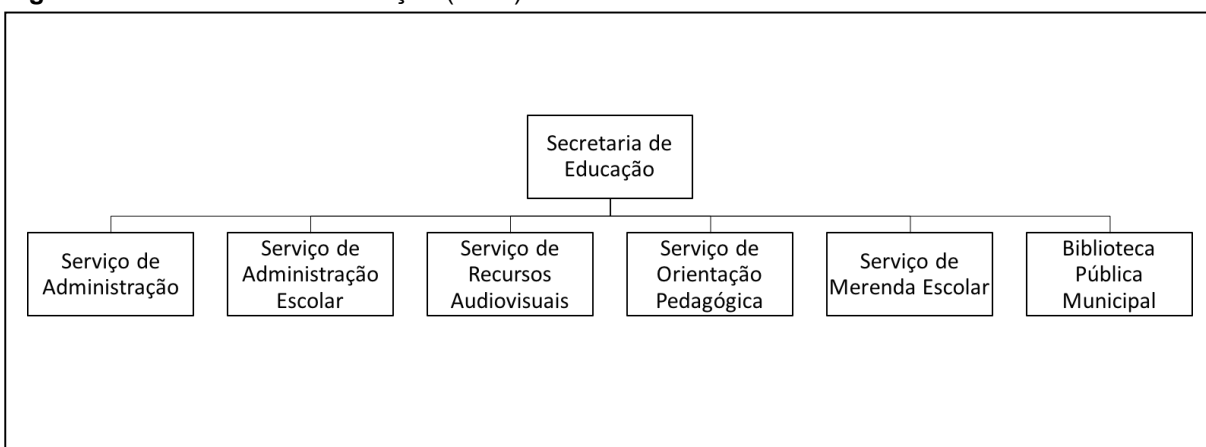
**Figura 09 – Secretaria de Educação, Saúde e Assistência Social (1965)**



Fonte: Elaborado pelo autor a partir da Lei ordinária nº 376/1965.

**Figura 10** – Secretaria de Educação e Cultura

**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir da Lei ordinária nº 654/1968.

**Figura 11** – Secretaria de Educação (1973)

**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir da Lei ordinária nº 983/1973.

Apesar da educação assumir sozinha um órgão específico, pouca mudança é percebida entre os anos de 1968 e 1973, sendo apenas transferida o Serviço de Difusão Cultural para a Secretaria de Cultura.

Importante se faz destacar que neste período foi sancionada a primeira LDB, Lei federal nº 4.024/1961, com o intuito de oferecer uma educação igualitária, a qual discorre sobre questões relativas à educação com pouquíssimas referências aos municípios. No ano de 1971, por meio da Lei federal 5.692/1971, a LDB foi reformada ampliando, ainda que minimamente a participação dos municípios na educação e que se deveria iniciar o processo de nuclearização, ou seja, formação de núcleos para atender determinada quantidade de alunos. Filipim e Rossi (2013, p. 8) explicam que

cada núcleo correspondia a uma escola com quatro ou mais salas de aula, salas para direção, secretaria, orientação/supervisão e ambulatório

odontológico, onde era oferecido gradativamente o ensino de 1º grau completo, além da presença do corpo técnico-administrativo na própria escola.

De forma geral, através da análise do organograma, não se percebeu mudanças significativas destas duas versões da LDB na estrutura de gestão do município até o ano de 1978, fechando assim este primeiro ciclo. Neste ano inicia-se o processo de reforma na rede municipal de educação, conforme apontam Filipim e Rossi (2013).

Em relação às reformas nas estruturas municipais, Tolbert e Zucker (1983) sugerem que estas são provenientes de necessidades internas ou em relação a imposições legais. Assim, percebe-se que a desinstitucionalização, ou seja, alterações significativas ocorreram devido a implantação da nuclearização prevista pela LDB/1971 e que no município de Maringá iniciou-se especificamente no ano de 1978, conforme apresentam Amaro e Rodrigues (1999) e Filipim e Rossi (2013).

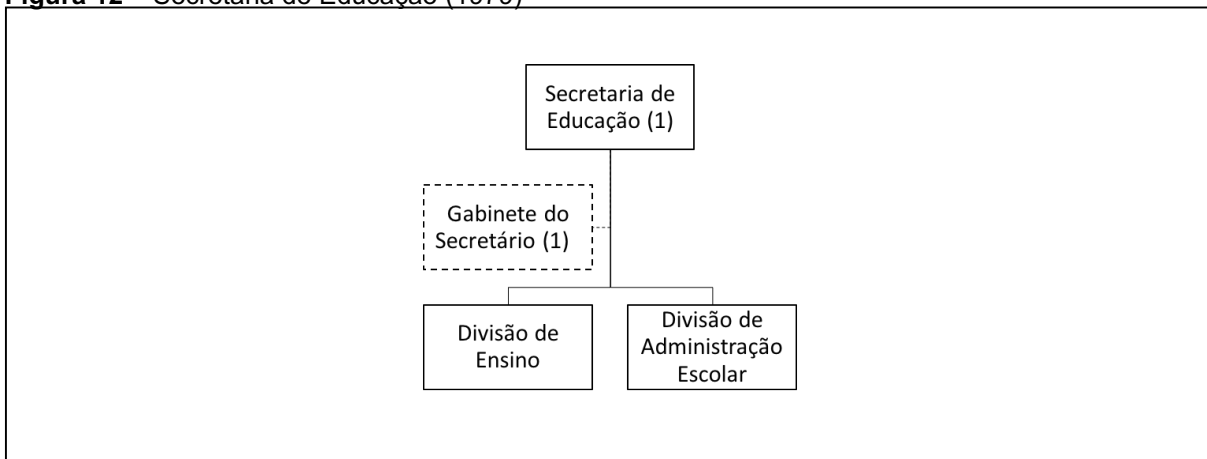
Especificamente em relação ao tipo de política envolvido neste período, percebeu-se a implantação de políticas públicas distributivas. De acordo com Lowi (1985) este tipo de política não obedece a nenhum tipo de critério universalista, com decisões sendo tomadas de forma individualizada. Destaca-se que neste período houve um grande número de criação e gerenciamento de escolas, mas não se identificou-se nenhum fato que demonstrasse alguma preocupação com o planejamento ou implantação de escolas devido a necessidades sociais, mais sim percebeu-se que as escolas foram sendo implantadas devido ao surgimento das necessidades.

## Fase 2 – Período de 1979 a 1989

Neste segundo período, percebe-se a influência de políticas e procedimentos afetando a estruturação do órgão responsável pela educação, decorrente da busca pela legitimação regulativa, que segundo Scott (1987) ocorre pela implantação dos requisitos legais para a busca de validação de suas ações. Assim, este período inicia-se com o novo organograma estabelecido em 1979, conforme pode ser visualizado na figura 12, no qual, como já exposto anteriormente

a Secretaria de Educação passa a ser dividida em duas divisões – Divisão de Ensino e Divisão de Administração Escolar.

**Figura 12** – Secretaria de Educação (1979)



**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir da Lei ordinária nº 1.948/1979.

Este novo organograma reflete a alteração iniciada na gestão desenvolvida pelo prefeito em exercício João Paulino Vieira Filho (ver Apêndice 3), marcando o momento de nuclearização e conseqüentemente a melhoria na infraestrutura de diferentes setores do Município. Este fato é evidenciado na fala do informante 02, porquanto

Maringá sempre teve uma Secretaria de Planejamento no Município, que cuidava da área administrativa e urbana da cidade – o desenvolvimento urbano da cidade e também cuidava da parte administrativa da prefeitura, então essa Secretaria foi sempre muito forte dentro da prefeitura, ela sempre atuou muito. Tanto que a prefeitura de Maringá é muito bem estruturada administrativamente (...) isso porque os prefeitos que vieram depois do início pela Companhia (Companhia Melhoramentos Norte do Paraná), todos eles foram acompanhando o planejamento, depois foi feito o próprio planejamento do município e que é histórico, foi feito pelo Dr. João Paulino Vieira Filho (...).

Este momento foi marcado pela melhoria no suporte aos serviços de educação, provavelmente devido ao monitoramento interno, identificado em Amaro e Rodrigues (1999, p. 377), pois

a Secretaria de Educação do Município, a partir de 1976, através de uma equipe formada por duas professoras, um economista e uma datilógrafa, realizou um trabalho de pesquisa e análise da situação da rede municipal rural em Maringá. Essa equipe fora montada para fazer parte do PROMUNICÍPIO – Programa de Cooperação Técnico-Financeira Estado/Município – com o fim de supervisionar a implantação da Lei 5.692/71 no município de Maringá.

O resultado desta pesquisa demonstrou que a rede municipal de educação era desordenada e onerosa, contribuindo conseqüentemente para uma queda na qualidade do ensino – impulsionando assim, anos seguintes a concretização da nuclearização, conforme apontam Amaro e Rodrigues (1999). Percebe-se, portanto, a ocorrência do isomorfismo (homogeneização) na atuação e nos procedimentos adotados pela secretaria devido a forças coercitivas decorrentes da obrigatoriedade em se estabelecer os preceitos previstos pela LDB/1971.

Nesta perspectiva, identificou-se de forma visível a preocupação com a racionalização e busca pela eficiência no uso dos recursos públicos e conseqüentemente a organização da infraestrutura, relegando para um segundo momento a preocupação com questões pedagógicas, conforme apontam Amaro e Rodrigues (1999). Estas alterações de infraestrutura – transição de escolas afastadas para os núcleos – como forma de otimização dos recursos é apontada por Filipim e Rossi (2013, p. 10), porque

Diante das mudanças ocorridas no processo de institucionalização do ensino primário do município, – em que é possível observar que de salas de aulas isoladas, com um único professor leigo, passou-se aos chamados núcleos, em que havia um espaço institucional com direção, secretaria, orientação/supervisão e ambulatório odontológico (...).

É necessário resgatar as transformações políticas pelas quais o país vivenciou neste período – abertura política e o processo de redemocratização. A gestão municipal de 1983 a 1988, liderada pelo prefeito Said Felício Ferreira, buscou implementar o segundo objetivo da nuclearização – melhoria na qualidade do ensino da rede municipal – conforme apresentam Amaro e Rodrigues (1999). Nesta ocasião ocorriam reuniões pedagógicas remuneradas mensal ou quinzenalmente para treinamento dos professores. Este fato é evidenciado na fala da informante 01, secretária à época quando afirma

Nós tínhamos avançado muito (na primeira gestão), os professores estudavam, todos os grupos de professores todos os dias na Secretaria eram pagos para estudar, nós tínhamos muitos projetos de treinamento de professores, nós tínhamos convênio com o Estado a respeito disso e como nós pegamos o fim de um governo de ditadura, havia muito dinheiro em Brasília nos antigos projetos que sobrava dinheiro e que não foram aplicados, então nós tivemos essa facilidade de aproveitar recursos que Governo Federal tinha para poder implementar alguns projetos, algumas ideias que nós tínhamos, e nós conseguimos bastante recursos.

Estes fatos demonstram a preocupação por parte da Secretaria de Educação na aplicação de esforços para que a educação municipal fosse

aprimorada. Amaro e Rodrigues (1999) lembram que neste período a educação municipal atendia não somente a zona rural, mas também os novos bairros da cidade. Um aspecto relevante percebido está na teorização que ocorreu nesse período, ou seja, busca por alternativas para a solução de problemas compartilhados por meio da troca de experiências. De acordo com Tolbert e Zucker (1998) o estágio de objetificação é marcado pela alta atividade de teorização. Questionada sobre as trocas de experiências, a informante 01 afirmou que esta prática foi frequente na questão pedagógica e não no elemento administrativo. Segundo esta

Nós tínhamos muito (trocas de experiências)... isso fez com que a Secretaria de Educação do Estado fosse uma secretaria interessante nessa época – a parte pedagógica eles faziam muitas reuniões entre municípios. Nós participamos muito, levamos muito material e recebíamos também muito material, então a gente estava sempre trocando experiências e a gente fazia muitos congressos, muitos encontros de professores. Convidávamos muita gente de fora, nós desenvolvemos uma questão que era a arte na educação e trouxemos muita gente, sempre convidávamos pessoas para participar de muitos municípios que a gente achou interessante abrir isso.

Através da leitura de Amaro e Rodrigues (1999) e pelas entrevistas coletadas, na gestão do prefeito Said Felício Ferreira as estruturas administrativas já estavam na fase de sedimentação, pois equipe responsável pela educação continuou o processo de nuclearização, mantendo uma continuidade da estrutura, com resultados positivos e apresentando baixa resistência entre os atores sociais – como pode ser identificado na fala da informante 03, referindo-se à esta gestão

(...) ela (a Secretária de Educação) fez uma escola revolucionária, porque era uma escola que fez horta, que criou galinha, que isso, que aquilo, que era o que a comunidade desejava naquele momento. Houve a implantação de uma excelente merenda, uma excelente implantação de uma rede viária maravilhosa desses sítios.

Com a troca de dirigente do governo municipal, percebeu-se uma ruptura do trabalho que já vinha sendo realizado devido à uma inovação e um projeto político. Tolbert e Zucker (1998) explicam que a desinstitucionalização está relacionada à uma grande mudança no ambiente social. Amaro e Rodrigues (1999) reiteram os dados levantados nas entrevistas de que o ano de 1990 foi marcado por uma alteração profunda no paradigma político, iniciando assim a terceira fase do processo de institucionalização.

No que tange ao tipo de políticas públicas identificados neste período, percebeu-se que este período foi caracterizado pelas políticas públicas

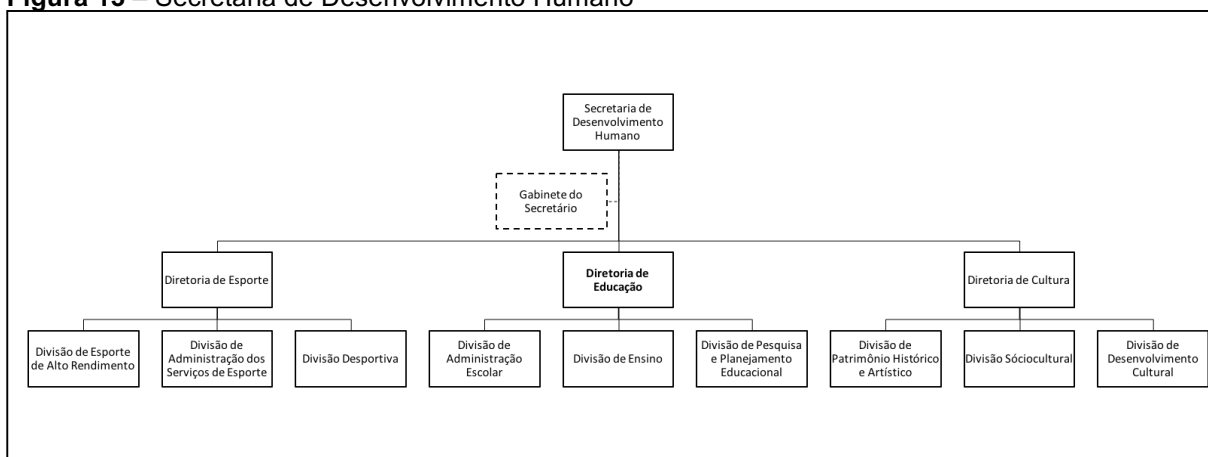
regulatórias, por incidir diretamente nos custos (diminuição neste caso) e implantação de algo imposto por uma lei federal, o qual acabou por alterar significativamente as estruturas analisadas.

### Fase 3 – Período de 1990 a 1993

As modificações ocorridas neste período foram motivadas por questões políticas-ideológicas – implantação de políticas públicas liberais de privatização, decorrente de uma inovação direta do executivo municipal. Freeman e Perez (1998) destacam que a inovação produz modificações expressivas ocasionando a ruptura em busca do aperfeiçoamento de serviços. Assim, esta fase se inicia com a implantação de um novo conceito de educação proposto pelo executivo.

Baratta, Machado e Neves (1992) discorrem que a reforma administrativa proposta pelo Poder Público Municipal foi norteada por um ideal neoliberal defendendo a redução drástica da intervenção estatal, ocasionando uma profunda alteração no gerenciamento e na prestação dos serviços públicos de educação. Esta inovação produziu uma insegurança devido à incerteza. De acordo com a informante 01 “quando o Ricardo entrou, ele tentou a implementação das Escolas Cooperativas e todo mundo ficou meio perdido, porque era uma coisa nova, não se sabia bem como aquilo ia funcionar”.

Em termos estruturais, no ano de 1990 há uma redução significativa na composição do quadro administrativo da prefeitura – esta passou a contar com apenas sete órgãos da administração direta, em detrimento de onze órgãos presentes na lei ordinária anterior de 1979, reduzindo o organograma da prefeitura, inclusive a área de educação, conforme a figura 13.

**Figura 13** – Secretaria de Desenvolvimento Humano

Fonte: Elaborado pelo autor a partir da Lei ordinária nº 1.948/1979.

Assim, a educação deixa de ter *status* de secretária e passa a compor uma diretoria dentro da Secretaria de Desenvolvimento Humano, juntamente com esporte e cultura. Baratta, Machado e Neves (1992) explicam que a ideologia por trás desta nova estrutura administrativa se encontrava na percepção sobre a diferenciação entre as funções políticas e técnico-administrativas. Esta questão é evidenciada na fala da informante 03, pois, o papel do secretário era mais político de articulação, por isso, a educação passou a ser coordenada por um diretor, para oferecer maior agilidade aos processos, pois como informado pela entrevistada

quem fazia essa coordenação total é esse diretor – o político da questão é o secretário – o envolvimento aqui dentro dessa parte do trabalho do secretário é praticamente ausente, quem faz o enfrentamento direto das questões é o diretor que tem aqui os seus auxiliares diretos. Então, pelo processo, o desempenho, o que aconteceu foi uma dinâmica muito grande, uma agilidade muito grande para... um sistema de ensino implantado muito ágil. (...).

Igualmente, as duas informantes 03 e 04 que participaram ativamente na implantação deste processo informaram que um aspecto relevante desta nova estrutura foi o aumento da autonomia e agilidade do órgão responsável pela educação. Segundo a informante 04

a gente trabalhava com muita agilidade, de repente era porque a gente estava em um projeto específico também. Por que aquilo nasceu e cresceu... ele teve assim, uma aceitação, por que o Brasil está procurando formas de como resolver esse problema do funcionalismo público, na educação principalmente.

Assim, a experiência do Município atraiu diversas visitas de diferentes pessoas provenientes de diversos lugares do Brasil, conforme Amaro e

Rodrigues (1999). DiMaggio e Powell (1983) expõem que as organizações que passam por situações semelhantes podem levar em consideração propostas para a resoluções adotadas por outra organização como forma de descobrir a melhor decisão, podendo ocasionar o isomorfismo decorrente de forças miméticas – devido a incertezas simbólicas ambientais, estimulando a imitação de empresas. Esta questão é corroborada na fala da informante 04, “Maringá nunca foi tão divulgada quanto era na época dele (Gestão Ricardo Barros). Nós tivemos na Eco92, nós tivemos na PUC-RS em seminários dentro do congresso lá da Bahia. Nesta época eu fui com o pessoal da Saúde para São Paulo, que eles queriam aplicar na Educação”. Contudo, Amaro e Rodrigues (1999) ressaltam que isto gerou problemas

(...) uma vez que as aulas constantemente eram interrompidas e/ou suspensas por ocasião da presença de visitantes de outros municípios e outros Estados que vinham a Maringá, em caravanas, acompanhados pelo prefeito municipal, pela diretora de educação e pelos integrantes da equipe de ensino que apoiavam o projeto Escola Cooperativa.

Assim, com o grande número de visitas às escolas, as aulas eram canceladas impossibilitando o cumprimento da carga horário e conseqüentemente do conteúdo.

Não obstante, Amaro e Rodrigues (1999) destacam que o governo investiu fortemente no marketing político, divulgando a ideia de ineficiência do ensino público, iniciando um processo de terceirização dos serviços prestados à sociedade. O discurso do governo ia contra a ideia de que este seria um processo de privatização, mas sim cooperativismo, conforme um informativo com esclarecimentos importantes sobre as Escolas Cooperativas (ver Anexo 01) desenvolvido pela Prefeitura. Esta questão é complementada pela fala da informante 03, à época diretora de educação, conforme

não pode ser falado que é uma terceirização, porque houve um pagamento *per capita* de um valor que foi levantado durante os 10 últimos anos da educação e esse dinheiro era entregue para a cooperativa, quem melhor administrasse, quem melhor aproveitasse melhor os seus elementos, quem melhor relacionasse com a população que aumentasse o número de alunos, que não houvesse evasão escolar que não tivesse alto índice de repetência ali acabava lucrando.

A busca pelo lucro estava muito presente nesta gestão, trazendo a lógica capitalista-privada para a gestão pública do município. Neste sentido, Amaro e Rodrigues (1999, p. 385) resgatam que “o objetivo era reduzir os custos a qualquer custo”. As escolas passaram a ser cooperativas, as quais deveriam ser compostas

por sócios – 50% dos professores e técnicos-administrativo. A escolha era feita por um processo licitatório, conforme a Informante 04

formavam-se grupos, que se denominavam cooperativas, algumas com características jurídicas de cooperativas, outras com características de empresas de um conjunto que formava uma pessoa jurídica e administravam a escola, debaixo de um edital de licitação que a gente conduziu (...). Então, quando a gente licitava uma escola, a gente dizia o que queria, como queria e como seria vistoriada e tal e tal, desde a formação profissional dos indivíduos que iria compor aquilo – então desde uma diretora habilitada, uma supervisora habilitada, psicólogo e tudo mais, a gente ia exigindo e pontuando esse pessoal. Então era disputado assim por centésimos de pontos, sabe? Era muito interessante.

De acordo com Perez *et. al.* (1993, p. 36) “a proposta dessa nova forma de administração pressupõe a contratação de empresa e/ou sociedade constituída especificamente para esse fim, através de processo licitatório”. Oliveira (1997, p. 9) destaca que a experiência de Maringá buscou

transformar as escolas municipais em cooperativas, nas quais os professores eram os “cotistas”. O Governo Municipal transferia recursos para a cooperativa com base no número de alunos atendidos e em um custo-aluno estipulado previamente.

De acordo com a informante 04, a ideia das Escolas Cooperativas se baseava na ideia de pagar direto o custo aluno, ao invés de passar pelo serviço público, segundo esta informante “na verdade, o grande segredo, era descobrir quanto é que custava um aluno, porque o Brasil era carente desse tipo de estudo”. Oliveira (1997) aponta que após um certo tempo, a lógica que norteou as Escolas Cooperativas tornou-se a busca pela redução dos custos, e que ocasionou a queda na qualidade da educação, enquanto que Amaro e Rodrigues (1999, p. 386) enfatizam que o município assistiu “ao desmanche do que havia sido construído até então”.

A transformação das Escolas em Cooperativas implicou na demissão de cerca de 500 funcionários entre professores, pessoal técnico-administrativo e de serviços gerais, conforme resgata Amaro e Rodrigues (1999). Nem todas as escolas foram transformadas, pois estas ficaram por absorver parte dos funcionários que tinham estabilidade no emprego ou por estarem gozando de licença maternidade. A informante 03 relembra que este processo de implantação recebeu resistência pelos atores envolvidos. Quando questionada se o projeto foi bem aceito, ela responde que

Não, no primeiro momento foi um transtorno muito grande, eu fiz essa passagem na pele, foi muito dolorido. Nós tivemos que fazer uma dispensa muito grande de professores, porque a prefeitura manteve o seu corpo docente só nas escolas que não foram privatizadas (terceirizadas), as escolas que sofreram o processo da Escola Cooperativa todos os professores foram exonerados, só que quase que 90%, hoje eu não sei de dar com precisão os dados, mas eles foram contratados pelas próprias Escolas Cooperativas, então o desemprego em cima dessa questão foi muito pequena, mas a revolta foi muito grande porque ninguém, nem a gente que estava lá fazendo e executando tinha noção que fosse alguma coisa que viesse a prejudicar, como de fato não aconteceu.

Por um outro lado, foi identificado uma outra versão positiva sobre este processo, conforme informante 05

ele (prefeito) exonerou e contratou nas Escolas Cooperativas. Ninguém sofreu, muito pelo contrário, a proposta era muito boa, todo mundo teoricamente iria ganhar mais na Escola Cooperativa, até a questão da gestão do recurso público seria mais administrado por poucas pessoas. Todo mundo migrou, do município para a cooperativa, então houve uma aceitação.

O fato é que este modelo dividiu opiniões – aqueles que defendiam o modelo (professores que ganharam a licitação) e àqueles que não acreditavam no modelo, tal como estava proposto. Pelos fatos apresentados, percebe-se que estas transformações ocorridas neste período ficaram apenas na primeira fase do processo de institucionalização, pois o projeto enfrentou resistência e falta de consenso social entre os atores envolvidos diretamente, conforme pode ser visualizado no comunicado de professores da Escola Municipal João Batista Sanches demonstrando sua total insatisfação com o modelo proposto (ver Anexo 02).

Tolbert e Zucker (1983) destacam que em um processo de mudança nas estruturas municipais podem surgir coalisões fortes e grupos de interesse contrários dificultando a realização destas mudanças. Isto pode ser percebido a partir da fala da informante 04

você imagina como foi trabalhar nessa conjuntura, porque daí toda Secretaria, os funcionários que estavam ali dentro eram do Said (prefeito anterior). Tinham saudades do Said e nisso entra o Ricardo, e o Ricardo 28 anos. Ele fazia uma reunião e fazia assim, eu vou fazer, ele não falava eu estou pensando em propor isso, uma pessoa mais madura ia falar, estou pensando em propor isso, sente o clima dá umas mudadas lá e propõe. Não, eu vou fazer isso. E ele fazia.

A não continuidade das Escolas Cooperativas pode estar ligada a uma série de diferentes questões. Um primeiro possível aspecto pode estar

relacionado à falta de teorização, pois precedente ao modelo proposto não se identificou um problema específico na educação e que deveria ser solucionado através das Escolas Cooperativas, este apenas foi imposto como um modelo inovador.

Uma possível questão pode estar relacionada à falta de *champions*, ou seja, um grupo de indivíduos que liderasse este processo como difusores destas alterações. O principal líder identificado nesse processo é o idealizador e prefeito Ricardo Magalhães. Desta forma, no Município identificou-se o isomorfismo motivado por forças coercitivas decorrentes do poder executivo, conforme citação acima.

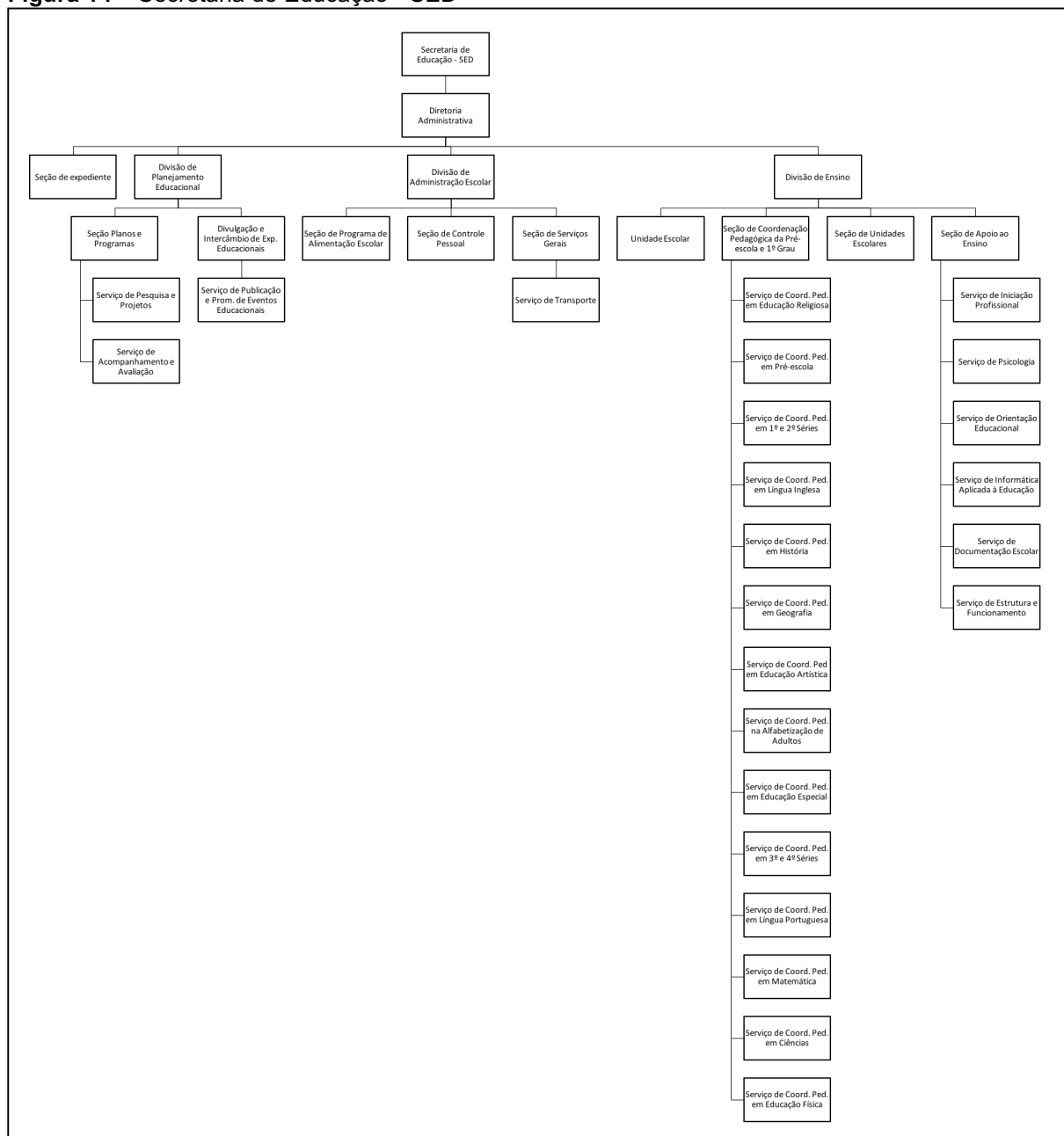
Outro ponto sobre a não continuidade deste processo pode estar relacionada a questões dos mitos e cerimônias compartilhados neste período. Como já discutido, Meyer e Rowan (1997) entendem que a burocratização é decorrente da proliferação de mitos e valores comuns a uma sociedade. Pelo que foi identificado, este período foi precedido por um processo intenso de redemocratização, de forma que esta inovação imposta pelo governo municipal buscou controlar e coordenar uma atividade organizacional institucionalizada – dever do Estado em prover a educação e o envolvimento dos atores no processo de decisão – ocasionando assim a perda de legitimidade do modelo. Conforme apontam Tolbert e Zucker (1983), apesar da imposição de procedimentos, o sucesso de implementação poderá não se comprovar devido à falta de legitimidade pelos atores envolvidos. Logo, devido à falta de interesse político por parte do governo municipal seguinte que assumiu o poder com a promessa retomar as estruturas antigas à Escola Cooperativa, percebe-se uma ruptura no trabalho iniciado na rede municipal de educação. O prefeito seguinte que assume é o mesmo da gestão anterior ao Ricardo Barros, Said Felício Ferreira, iniciando assim um novo período na educação em Maringá.

De forma específica, no que se refere às políticas públicas presentes neste período, identificou-se as de natureza regulatória pela imposição, ainda que de forma contrária, do modelo estrutural proposto e aplicado, tolhendo em hora, expandindo em outra as ações dos agentes envolvidos no processo.

## Fase 4 – Período de 1994 a 2016

Por meio da figura 14, pode-se perceber que o retorno das divisões de Administração Escolar e de Ensino, com a inclusão da Divisão de Planejamento Educacional, mostrando um retorno às estruturas antigas com algumas alterações.

**Figura 14 – Secretaria de Educação - SED**



**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir da Lei complementar nº 79/1994.

Tolbert e Zucker (1983) destacam que as necessidades por mudanças no serviço municipal ocorrem devido à falta de consenso, ou ainda, pelo

grau de conflito dentro da organização. Especificamente, no que tange à política, as autoras reforçam que a reforma no serviço público é utilizada como uma arma política pelos grupos sociais dominantes. Assim, com o retorno à prefeitura, Said Felício Ferreira volta a implantar a rede conforme era em sua gestão anterior, devido à dois fatores – falta de consenso social e por aspectos políticos. Tolbert e Zucker (1998) apontam que a habitualização envolve a geração de novos arranjos estruturais devido aos problemas organizacionais – se iniciando um novo período no município.

Amaro e Rodrigues (1999) indicam que a equipe responsável pela Secretaria de Educação em 1993 era basicamente a gestão 1983-1988, buscando aprimorar o trabalho que foi desenvolvido nesse período. Este processo é evidenciado na fala da informante 01, pois

quando foi para eu voltar para a Secretaria eu reuni, o prefeito me convidou, mas eu tinha um compromisso, eu tinha um pensamento, eu não vou voltar com a escola cooperativa, se for assim nem quero saber, me desinteressei, mas aí conversando com o Dr. Said, eu reuni a minha equipe antiga, as pessoas, porque eu tive muito sucesso com aquela equipe. Quer dizer, a equipe teve sucesso, nós fomos muito felizes. Foi uma equipe assim, de um pensamento. Aí com isso, a gente se reuniu, e então o nosso compromisso foi firmado. Então eu disse, eu volto, mas eu volto com a intenção (...). Então com muitos professores a gente se reuniu, que eram os proprietários, isso já antes da posse, logo depois quando ele estava para ganhar, quer dizer aquela mobilidade (mobilização) política da gente ter... Porque havia muita revolta da escola cooperativa, por parte dos professores que achavam como eu que era um dever público que começam a escapar os deveres da mão do estado, ele começa a abrir mão das coisas, é muito bom para ele. (...) a ideia era retomar o ponto em que nós estávamos, pelo menos. Nós tínhamos avançado muito (na primeira gestão).

Pelo que foi identificado, havia-se um esgotamento produzido pelas Escolas Cooperativas, conforme reforça a informante 01 que retornou à Secretaria na nova gestão, pois a implantação do modelo microgestão privada da educação

foi muito a contragosto, não acredito, não teve sucesso, mas quando acabou a gestão do Ricardo, eu assumi a questão da prefeitura, eu fui chamada de novo, e o propósito era que a gente terminasse esse processo de particularização da escola pública, que a gente retomasse o antigo caminho que a gente tinha. E aí foi muito difícil, porque quando eu retornei isso foi em 92, as escolas estavam praticamente sem mobília, porque as cooperativas se fundaram e segundo o que eles diziam eles levavam o seu mobiliário, compravam geladeira, não entendo muito bem como foi feito, mas geladeira, fogão, bola, rede, bom, tudo o que uma escola precisa, tivemos que retomar tudo. Nós não tivemos nenhuma informação da escola cooperativa, todos os dados, todas as planilhas, todas as informações, que pudessem nos ajudar, foram apagadas.

Neste sentido, percebe-se que com o fim das Escolas Cooperativas, buscou-se desenvolver um trabalho de resgate – o qual tinha sido extinto no período anterior. Questionada sobre resistências relativas ao retorno, a informante 01 discorreu que

houve resistência por parte dos proprietários das Escolas Cooperativas, os professores que estavam não vinculados ao Estado ou prefeitura, mas que eram professores, como professores da escola particular, contratados pelas cooperativas, nós tivemos muita resistência, ameaças por telefone, ameaça no jornal, foi um processo assim que não foi tranquilo, teve resistência sim (...) aí tivemos a oposição de alguns vereadores, tivemos oposição das pessoas que tomavam conta das cooperativas, algumas pessoas que eram parte da Secretaria que trabalhavam ferrenhamente para a manutenção da cooperativa e foi isso.

Esta fala evidencia certa oposição inicial de retomada ao processo, mas, que se desenvolveu e foi implantado. A informante 04 complementa o retorno às estruturas antigas quando comenta que

ele (Said Felício Ferreira) volta com a antiga equipe. O que ele fez, o primeiro ato dele para agradar o pessoal da educação, ele promoveu um concurso e estabilizou mais de mil e quinhentos funcionários, numa tacada só. Uma falta de visão administração eu acho. Meu julgamento como cidadã, por que se você tem um quadro enxuto, eu não sei porque fazer isso.

Neste momento de retomada, a rede municipal de educação não possuía número suficiente de funcionários – devido à exoneração no período anterior – por isso, a necessidade recontração de funcionários. Provavelmente houve êxito neste processo de reimplantação devido ao consenso social e pelos resultados positivos identificados na gestão anterior, evidenciados nas entrevistas.

Foi questionado à informante 05, atual coordenadora de estrutura que está vinte anos na Secretaria, se houve alguma mudança radical neste período, a mesma respondeu

aqui não tem como ter muita coisa brusca, as coisas vão acontecendo (...). Não tem como falar nós vamos mudar isso, daqui um mês (...) você entendeu? E a gente não consegue. Então não tem como ser nada brusco aqui, a gente tem... é tudo burocrático.

Quanto ao processo de planejamento das atividades, a informante 06 esclarece que

na câmara municipal tem o PPA (Plano Plurianual), que é o plano de ação para os próximos quatro anos, então por exemplo, vai por quantas escolas o ano que vem? Então isso tinha que estar no plano, e tem que ser cumprido, no final do ano se você colocou no plano que você vai por mais quatro escolas, você tem que justificar porque você não colocou. Então esse plano

é feito a quatro mãos, não é sozinho. Não é só o Secretário, não é só o prefeito não é só o gestor. É feito junto de todos da área administrativa da Secretaria, da prefeitura, para que faça o projeto que será encaminhado para a câmara para ser votado.

Assim, o planejamento das atividades é desenvolvido por diversos atores administrativos da Prefeitura. Especificamente em relação às mudanças, a informante 05 ressalta que “a educação acaba tendo mudanças no organograma devido à lei de nível federal”. A informante 06, por ter feito parte da câmara de vereadores, explica que

quando aparece a situação, aí você observa que a lei não está de acordo, você tem que fazer a mudança, porque a câmara entende qual é o seu papel como gestor? O prefeito manda a lei para a câmara e explica que era necessário. E eles vão entender, além de eu ser educadora eu passei por lá. Então a gente tinha esse papel de convencimento, não era para criar cargo só por criar, era pela necessidade, inclusive a educação é muito enxuta em cargos. É bem enxuta. Pelo número de alunos que nós temos na escola, a educação é muito enxuta.

Necessariamente, as mudanças no organograma precisam ser propostas em projetos de lei que deverão ser apreciados e votados pela câmara de vereadores. Assim, as informantes 05 e 06 destacam que as mudanças ocorridas na estrutura administrativa têm acontecido por forças de normas jurídicas as quais o município precisa se ajustar, ocasionando no isomorfismo decorrente de forças coercitivas. O isomorfismo deriva de forças miméticas também ocorre à medida com que há troca de experiências, especificamente na área pedagógica e não na questão administrativa, conforme apontaram as informantes 01, 05 e 06.

Uma questão relevante que ocorreu neste período foi a falta definição clara sobre as atribuições e deveres específicos dos Estados e dos Municípios. Até o ano de 2010, a Seduc atendia a Educação Infantil (0 a 5 anos) e o Ensino Fundamental (Séries Iniciais e Finais – 1ª a 8ª série). Em 2011 definiu-se que o município iria se responsabilizar apenas pela Educação Infantil e Ensino Fundamental – Séries Iniciais (1º ao 5º ano), conforme dados fornecidos pela Seduc. Isto pode ser evidenciado na fala da coordenadora de estrutura que discorre que “nunca saiu em lei assim, o município ficaria com uma parte do fundamental e o estado outra, mas houve um consenso no Estado do Paraná de que o município iria atender as séries iniciais na época”. Segundo a coordenadora esta transição ocorreu de forma gradativa. Uma outra importante característica deste período está no reforço a inclusão social – seja por meio da inclusão e ampliação no atendimento de

crianças com necessidades especiais, bem como o aumento das escolas de tempo integral, ambas questões aplicadas de forma sistemática por forças de leis e regulamentos federais.

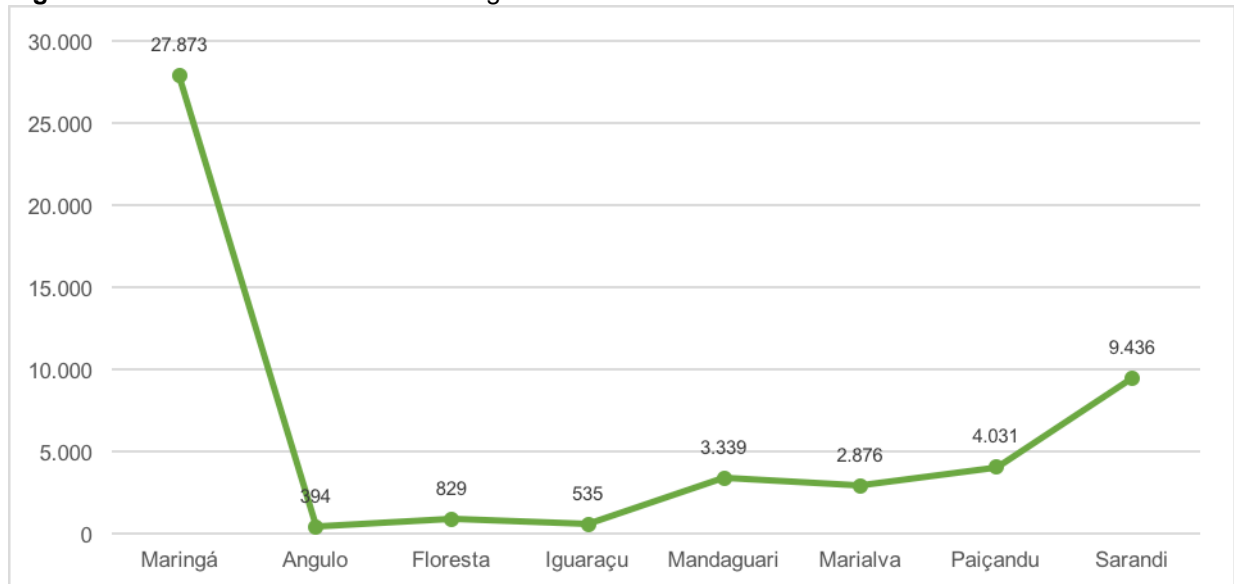
Assim, Tolbert e Zucker (1998) destacam que a institucionalização completa da estrutura ocorre quando há correlação entre os resultados positivos e a estrutura adotada, permitindo que esta seja mantida e tenha continuidade. Desta forma, as estruturas administrativas atuais da Secretaria de Educação do Município de Maringá estão em fase de sedimentação, devido à baixa atividade de teorização, pouca variância na implementação e baixa taxa de fracasso estrutural. Os resultados positivos podem ser percebidos pelos índices alcançados pelo município, conforme será exposto na seção seguinte.

Por fim, no que se refere aos tipos de políticas públicas, identificou-se a articulação de políticas regulatórias e redistributivas incentivadas por normas federais, especialmente com última versão da LDB/1996, com inclusão da Educação Especial e com instituição das Escolas de Tempo Integral – tais modificação objetivando a igualdade dos indivíduos.

#### 4.3 ÍNDICES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO DE MARINGÁ E SEU ENTORNO

Como já exposto no início deste trabalho, o Município de Maringá apresenta resultados positivos no que tange à educação, além de se configurar como a cidade do interior do Paraná com o melhor IDH. Contudo, Rodrigues (2004) e Pereira, Leal e Zochio (2015) delatam as disparidades existentes entre Maringá e seu entorno, criando desigualdades sociais provadas da configuração socioeconômica do território. Como forma de conhecer mais sobre a realidade atual, buscou-se levantar os dados previamente estabelecidos relativos a educação. Assim, foram identificados os índices dos municípios de Ângulo, Floresta, Iguaçu, Mandaguari, Marialva, Paçandú e Sarandi.

Em um primeiro momento identificou-se a quantidade de alunos matriculados em cada município, sendo estes coletados junto à ao Censo Escolar da Educação Básica – Educacenso (2016), constituindo este uma radiografia detalhada do sistema educacional brasileiro desenvolvido pelo Inep. Nestes dados foram considerados os alunos da rede municipal (urbano e rural) da educação infantil, ensino fundamental e EJA, conforme pode ser visualizado na figura 15.

**Figura 15** – Número de alunos de Maringá e seu entorno

**Fonte:** Elaborado pelo autor, com dados do Educacenso (2016).

Há uma grande diferença entre o número de alunos atendidos pela rede municipal de Maringá e os demais municípios, decorrente do tamanho da população de cada município, conforme pode ser visualizado na tabela 04.

**Tabela 04** – Número de alunos (rede municipal) x Tamanho da população de Maringá e seu entorno

Cidade	Maringá	Ângulo	Floresta	Iguaraçu	Mandaguari	Marialva	Paçandu	Sarandi
<b>Emancipação</b>	1951	1990	1961	1955	1947	1951	1960	1981
<b>Alunos</b>	27.873	394	829	535	3.339	2.876	4.031	9.436
<b>População</b>	357.077	2.859	5.931	4.275	32.658	31.959	35.936	90.376
<b>Proporção</b> (alunos x população)	7,81%	13,78 %	13,98%	12,51%	10,22%	9,00%	11,22%	10,44%

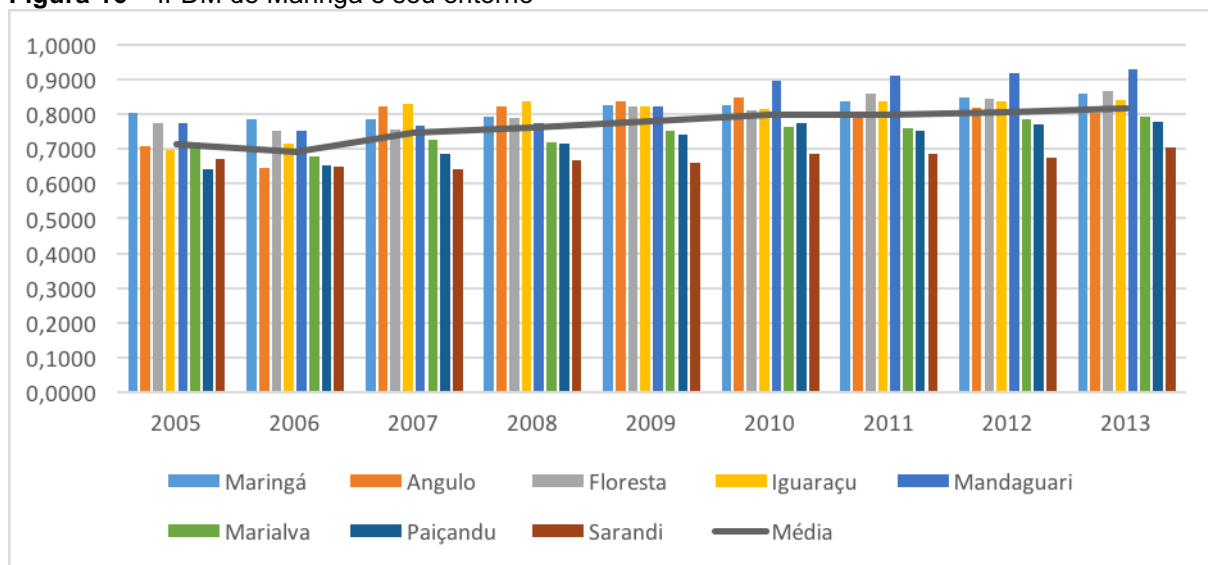
**Fonte:** Elaborado pelo autor, com dados do Inep (2015) e IBGE (2010).

Depois de Maringá, os municípios que possuem o maior número de alunos é Sarandi (9.436), Paçandu (4.031), Mandaguari (3.339) e Marialva (2.876). Se somado o número de estudantes atendidos pelos municípios vizinhos de Maringá, chega-se à 21.440, equivalente a cerca de 77% da quantidade de alunos de Maringá.

Em um segundo momento buscou-se identificar o IFDM, o qual qualifica os municípios em quatro categorias que demonstram o desenvolvimento: baixo (de 0 a 0,4), regular (0,4 a 0,6), moderado (de 0,6 a 0,8) e alto (0,8 a 1) desenvolvimento (FIRJAN, 2016). Assim, a partir dos dados disponíveis no site da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN, 2016), construiu-se a figura 16. Neste gráfico foi calculado uma média simples entre os municípios

localizados no entorno de Maringá, sendo este não considerado no cálculo.

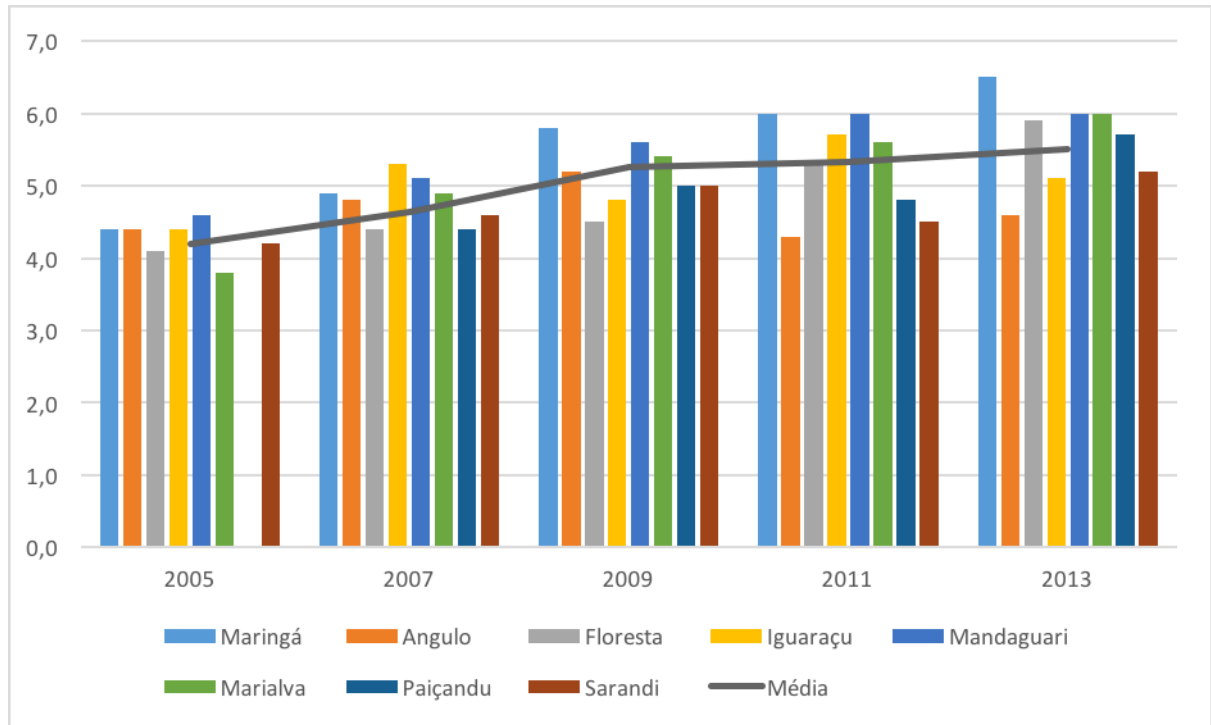
**Figura 16** – IFDM de Maringá e seu entorno



**Fonte:** Elaborado pelo autor baseado nos índices Firjan (2016).

Analisando o gráfico acima, identifica-se as evoluções nos índices dos municípios, com destaque significativo ao crescimento do índice de Mandaguari, com crescimento significativo, principalmente a partir de 2010, tem um ótimo resultado em 2013 (0,9300). Os municípios de Maringá, Ângulo, Floresta, Iguaçu e Mandaguari apresentam índices de desenvolvimento alto, enquanto que Marialva, Paçandu e Sarandi são classificados com um desenvolvimento moderado, estando todos abaixo da média calculada (0,8178). Entre estes o município com menor índice encontrado está Sarandi (0,7064).

Na sequência traçou-se o Ideb municipal dos municípios, e partir dos mesmos foi calculado uma média simples com os índices dos municípios aqui analisados com exceção de Maringá e então foi construído um gráfico comparativo, conforme pode ser apreciado na figura 17.

**Figura 17** – Ideb de Maringá e seu entorno

**Fonte:** Elaborado pelo autor baseado nos índices Firjan (2016).

Os municípios que apresentaram índice inferior à média calculada (5,5) no ano de 2013 foi Ângulo (4,6), Iguaçu (5,1), Sarandi (5,2). Entre os municípios pesquisados, estes municípios estão com índices abaixo do projetado para o ano de 2013. É necessário destacar que o Ideb é formado pelo cruzamento de uma taxa de aprendizado e frequência do aluno a escola. Assim, para uma melhor visualização sobre a composição do último Ideb, foi criada a tabela 05.

**Tabela 05** – Composição Ideb 2013 de Maringá e seu entorno

Cidade	Maringá	Ângulo	Floresta	Iguaçu	Mandaguari	Marialva	Paçandu	Sarandi
<b>Aprendizado</b>	6,94	5,08	6,17	5,28	6,52	6,67	6,22	5,87
<b>Frequência</b>	0,93	0,91	0,95	0,96	0,93	0,90	0,92	0,89
<b>IDEB</b> (Aprendizado x Frequência)	<b>6,5</b>	<b>4,6</b>	<b>5,9</b>	<b>5,1</b>	<b>6,0</b>	<b>6,0</b>	<b>5,7</b>	<b>5,2</b>
<i>Projetado (2013)</i>	5,5	5,4	5,1	5,5	5,7	4,9	5,2	5,3

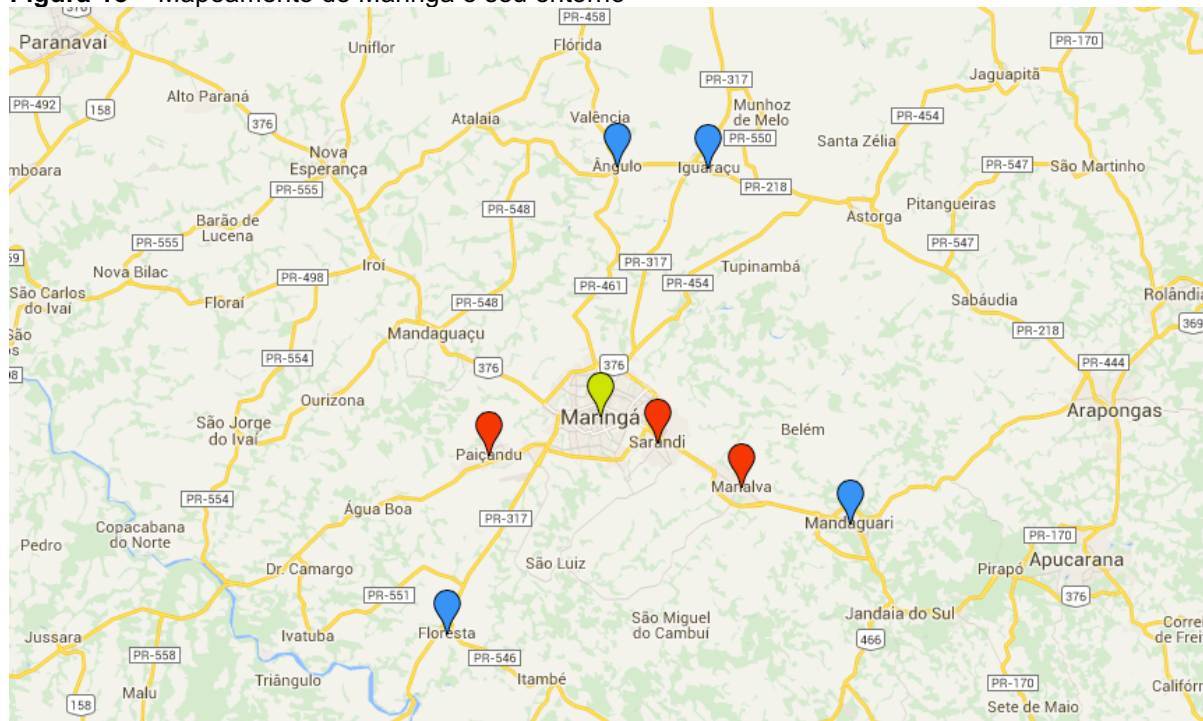
**Fonte:** Elaborado pelo autor, com dados do QEdU (2016) e Ideb (2016).

Entre todos os municípios, o que mais se destaca no aprendizado é Maringá (6,94), seguido de Marialva (6,67), Mandaguari (6,52) e Floresta (6,17). Enquanto que em relação ao menor índice destaca-se Ângulo (5,08) e Sarandi

(5,87). Entre todos os municípios analisados Sarandi se destaca pela menor taxa de frequência (0,89).

Por fim, buscou-se mapear os municípios geográfica-espacialmente para uma melhor visualização, conforme pode ser visualizada na figura 18.

**Figura 18** – Mapeamento de Maringá e seu entorno



**Fonte:** Elaborado pelo autor.

Especificamente quanto ao IFDM, os municípios mais próximos de Maringá foram os que apresentaram índice moderado em educação, enquanto que os mais distantes apresentaram índices de desenvolvimento mais altos. Rodrigues, Godoy e Souza (2015, p. 82) destacam a forte relação justamente entre Maringá e os municípios de Paçandu, Sarandi e Marialva, pois “quase metade das pessoas que trabalham ou estudam (43%) sai de seu município de origem, e desses, mais de 90% dirigem-se a Maringá”.

Notou-se também que o município de Sarandi, dentre os pesquisados nesta pesquisa, é o que possui a menor taxa de IFDM (desenvolvimento moderado), foi um dos municípios que apresentou menor taxa de aprendizado, logo apresentou um dos índices mais baixos no Ideb 2013. Vale ressaltar que este corresponde ao município mais próximo a Maringá, o qual apresenta um dos menores índices encontrados, além de ser o município com o maior número de alunos (9.436). Para ratificar esta questão Rodrigues, Godoy e

Souza (2015) apontam que os municípios com baixa integração com Maringá estão em uma situação social melhor do que aqueles com alta relação – especialmente Sarandi, fortemente integrado a Maringá.

#### 4.4 DISCUSSÃO DOS DADOS

A educação, no último século, experimentou transformações e desafios em diferentes níveis – amplos e específicos. De forma geral, a educação no Brasil cresceu exponencialmente, fazendo com que a questão experimental se tornasse comum, à exemplo da tentativa de Maringá com a microgestão privada da educação. Entre tantas questões enfrentadas pela educação, destaca-se a democratização do ensino – e conseqüentemente a entrada de alunos mais humildes – enfrentada pelas redes municipais, estaduais e federais. Nesta perspectiva, a informante 01 destaca

E eu acho que no Brasil, os métodos de ensino, a escola ela não estava preparada para receber esses alunos (mais simples), ela não se preparou... ela não se interessou, quer dizer, a escola começou a ser democratizada sem que ela percebesse – a educação em si, a escola em si – nós estamos recebendo, tem recebido ingresso de alunos e crianças, os quais nós temos que receber de modo diferente, não é da forma como a gente fazia.

A questão apontada pela informante acima está relacionada à falta de preparo para receber um novo perfil de aluno que outrora estava afastado das salas de aula e que até então não tivera contato com o lápis – tampouco com o conhecimento. Esta falta de preparo levou à experimentação através da tentativa e erro pelos professores e que com o tempo foi ficando cada vez mais evidente, conforme apresentado.

A busca pela superação das diferenças sociais tem ganhado evidência nos últimos anos, especificamente a partir da LDB/1996, por meio de políticas redistributivas através das escolas de tempo integral, incentivada pelo governo federal. A prioridade na implantação do ensino integral tem sido aquelas regiões mais simples, conforme aponta a informante 06, pois “a prioridade eram as escolas com maior necessidade, com a situação financeira mais aquém”. Assim, pode-se identificar nos últimos anos uma preocupação no enfrentamento das desigualdades encontradas na educação, fazendo com que as escolas de tempo integral se tornassem remédios afirmativos para compensação de diferenças e

injustiças passadas – apesar da realidade do Município de Maringá se mostrar diferente da grande maioria dos municípios brasileiros.

Especificamente em relação à institucionalização, Tolbert e Zucker (1983) destacam que esta está relacionada ao processo no qual os componentes da estrutura formal se tornam amplamente aceitos e estes servem para legitimação das organizações. Lawrence, Suddaby e Leca (2011) realçam que a teoria institucional busca descrever as práticas dos atores sociais individuais e coletivos destinados à criação, manutenção e suspensão das estruturas dentro das organizações. Powell e Colyvas (2008) apontam a institucionalização como um processo recursivo de auto-reforço, no qual as lógicas institucionais são instituídas e transmitidas pelos indivíduos através de suas ações, ferramentas e tecnologias. Assim, ao longo da história do Município de Maringá, foram identificadas algumas fases relacionadas aos diferentes processos de institucionalização, no que se refere às estruturas de gestão do órgão responsável pela educação, conforme pode ser verificado na figura 19. Meyer e Rowan (2006) destacam complexos institucionais como a educação podem assumir diferentes formas ao longo do tempo e que no município de Maringá passou por quatro fases diferentes.

**Figura 19**

– Fases da educação no Município de Maringá



**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir de Amaro e Rodrigues (1999)

O primeiro período foi marcado pela estruturação de uma rede municipal de educação composta de escolas rurais, em um regime político totalitário – período militar. O segundo período foi marcado pelo início de uma redemocratização, ainda que embrionária. Conforme aponta a informante 01,

Eu acho que foi uma evolução que foi acontecendo ao longo do tempo. Houve a questão da ditadura que, a coisa da imposição do diretor, a questão política – o diretor era escolhido pela classe política dominante.

Então se era Arena, então o diretor era afiliado do Arena, se bem que hoje não mudou muito. Eu recebi convite – então você é do nosso partido, quer ser diretora? Quem foi me convidar? Pessoas que não sabia da escola, não sabiam se eu tinha capacidade ou não para ser diretora de escola, mas eu era do partido tal... Depois houve o trabalho da democratização da eleição, da escolha pelo voto dos professores, isso teve pontos positivos e negativos – pós-ditadura, tanto que na nossa escola a gente fazia eleição de diretores, todo o pensamento começou a ser mudado, a democratização veio e veio em todas as áreas, ela buscava repartir o poder de forma igualitária, dentro dos seus limites.

Na sequência, inicia-se um terceiro período permeado por valores culturais de abertura política e crescente democratização. Tolbert e Zucker (1983) salientam que mudanças em órgãos públicos podem decorrer tanto de necessidades internas (aquelas que emergem do campo), bem como por meio de fontes institucionais (pressões normativas). Logo, instalou-se uma nova subjetividade por meio da imposição de um modelo de gestão específico – microgestão privada da educação, o qual também buscou-se ampliar este modelo para a área da saúde, conforme apresentam Baratta, Machado e Neves (1992). Este processo foi idealizado e implementado pelo chefe do poder executivo. Neste sentido, Meyer e Rowan (2006) apontam que os atores envolvidos no processo de institucionalização são motivados por interesses próprios – baseados em seus valores e crenças culturais – o qual neste momento histórico fica claro valores neoliberais de participação mínima do estado. Assim, a determinação da implantação deste novo modelo pode ser percebida como um aspecto simbólico relacionado ao poder, pois não houve discussão ou deliberação entre os atores envolvidos neste processo – não se institucionalizando ao longo do tempo. Uma possível explicação pode ser percebida a partir de Tolbert e Zucker (1983), pois ressaltam que em redes organizacionais em que o controle de recursos e a autoridade é centralizada em poucas pessoas ou organizações poderosas, a institucionalização irá depender da legitimidade destes líderes neste processo. Assim, não houve legitimidade entre *champions* envolvidos neste processo.

Um segundo aspecto relacionado à não institucionalização deste período pode estar relacionado às questões de simbolismo compartilhado das estruturas pelos atores. Tolbert e Zucker (1997) reforçam que as estruturas podem ser revestidas de significados socialmente aceitos, de forma que a ruptura pode ocasionar conflitos – decorrendo assim na desinstitucionalização – um processo doloroso de transição e que na prática ocorreu durante um pequeno período. Ainda

no que tange a este aspecto, destaca-se Battilana e D'Aunno (2009) que apontam a relação entre agência e estrutura. Para os autores, o processo de mudança estrutural ocorre por meio da interpretação dos indivíduos sobre o passado relacionado ao hábito, passa pela imaginação de como será no futuro e pelo julgamento atual do presente. Assim, pode-se entender que os indivíduos inseridos neste determinado contexto social decidiram por interromper a estrutura implantada e regressar à anterior pelo consenso gerado por este processo relacional de agenciamento.

Uma outra questão relacionada ao não desenvolvimento destas estruturas pode ser decorrente da forma como foi imposto este modelo e pelo não entendimento comum de que a educação estava passando por problemas – sendo necessário a busca por novos modelos de gestão. Além destas questões este processo demonstra uma profunda falta de respeito e não cumprimento da Constituição Federal (1998) e Constituição Estadual (1989) – por ir de encontro às suas ideias e conceitos.

A institucionalização, conforme apontam Powell e Colyvas (2008), está relacionada a como as estruturas são criadas, mantidas, alteradas e extintas por situações sociais concretas, de forma que as forças institucionais acabam por moldar os interesses e desejos individuais emoldurando as possibilidades de ação e que influenciam os comportamentos de forma a resultar em persistência ou mudança da estrutura organizacional. Assim, pela falta de consenso entre os principais atores envolvidos, inicia-se um quarto período de retomada às estruturas anteriores a este processo de terceirização das escolas, o qual perdura até os dias atuais. Tolbert e Zucker (1997) advertem sobre o papel das influências normativas nos processos de tomada de decisão organizacional, contudo, as relações sociais demonstram que os aspectos culturais e simbólicos exercem maior influência nestes processos.

Através dos dados levantados e aqui apresentados, pode-se perceber que o Município de Maringá construiu uma rede de educação que se destaca por seus resultados positivos, conforme última seção. Entretanto estes resultados foram construídos através do estabelecimento de profundas desigualdades sociais cruéis com os municípios localizados em seu entorno, acentuando de forma significativa as disparidades educacionais, especialmente naqueles municípios que se mostraram ao longo da história mais dependentes de

Maringá. Esta questão vai contra o conceito de sustentabilidade social, demonstrando um egoísmo desprovido de qualquer valor de igualdade.

Sachs (2009) destaca que a sustentabilidade social deve abarcar valores fundamentais de equidade e democracia, significando a apropriação efetiva de todos os direitos humanos. Pereira, Leal e Zochio (2015, p. 210) destacam que

A possibilidade do estabelecimento no território de populações socialmente e economicamente heterogêneas facilita, favorece encontros que estimulem o acúmulo deste capital social e que incidam no desenvolvimento dos capitais econômico e cultural.

Pereira, Leal e Zochio (2015) destacam ainda que no Estado do Paraná há a obrigatoriedade de matricular o aluno na escola mais próxima de sua residência, conhecido como o processo de georreferenciamento, ampliando a segregação urbana e desigualdades educacionais das populações mais carentes.

Portanto, ao longo deste trabalho ficou evidente que a construção dos índices do ensino em Maringá se deu em um contexto de segregação social, prejudicando os municípios que estavam em seu entorno, especialmente Sarandi – criando problemas sociais e que este tem buscando alternativas para a compensação de injustiças sociais, culturais e desigualdades promovidas em detrimento do “desenvolvimento de Maringá”, constituindo uma dívida histórica do Município com seu entorno.

Para a injustiça cultural, Fraser (2001) pontua que deveria haver um tipo de mudança cultural e simbólica, com ênfase na reavaliação positiva de produtos culturais de grupos marginalizados. Poderia envolver algum tipo de valorização positiva da diversidade cultural, consubstanciada em remédios de reconhecimento. Assim, para a superação das desigualdades da região seria necessário o desenvolvimento de políticas públicas inclusivas com possibilidade de utilização de remédios transformativos promovendo o intercâmbio cultural e social da região.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Atualmente a educação municipal está atrelada ao Núcleo Estadual de Educação, por não possui um sistema próprio de ensino. Ao longo deste trabalho buscou-se compreender como se desenvolveu o processo de institucionalização das estruturas de gestão da Secretaria de Educação de Maringá, como forma de agregar conhecimento ao campo da teoria institucional e assim fornecer subsídios para que gestores, líderes, professores e estudantes participem de forma mais ativa na tomada de decisão e se tornem agentes de mudanças na formulação de políticas públicas educacionais. Assim, para que este objetivo fosse alcançado, buscou-se definir objetivos específicos, os quais foram respondidos na apresentação dos resultados.

Em um primeiro momento, buscou-se construir um histórico sobre a educação no município de Maringá, desde os primeiros movimentos em direção à educação, passando por suas transformações ao longo dos anos, até os dias atuais. Este trabalho utilizou-se do escopo desenvolvido por Amaro e Rodrigues (1999), bem como buscou-se verificar se houve mais alguma mudança significativa. Percebeu-se que, de forma geral, a educação em Maringá passou por cinco períodos distintos, conforme pode ser visualizado no quadro 12 (ver página 83). A partir dos dados levantados nesta pesquisa, identificou-se que nos últimos anos houveram pequenas alterações incrementais, de forma a não serem identificados outros períodos.

De forma específica, em relação à institucionalização das estruturas de gestão, utilizou-se a estratégia proposta por Langley (1999) denominada *temporal bracketing*, no qual buscou-se reconstruir ao longo do tempo as estruturas relacionadas ao órgão responsável pela educação no município de Maringá e agrupando em momento específicos. Assim, classificou-se quatro momentos distintos, construídos a partir da legislação municipal, conforme pode ser visualizado a figura 19 (ver página 116).

O primeiro período se inicia pela estruturação do campo, no qual diferentes atores iniciaram atividades relacionadas à educação em suas residências (1953) se desenvolvendo ao longo dos anos, formando uma rede de ensino com característica rural – este durou até o ano de 1978.

Assim, o segundo período se inicia a partir da nuclearização impulsionada pela LDB/1971 o qual se consolidou no município a partir de 1979. Esta ocasião envolveu o investimento na infraestrutura da rede de ensino, bem como a qualificação dos professores, perdurando até o ano de 1989.

Uma terceira fase foi identificada no ano de 1990, com a imposição de uma nova subjetividade na gestão da educação: a microgestão privada da educação. Efetivamente, as Escolas Cooperativas tiveram a duração de apenas um ano (1992). Neste processo não se identificou legitimidade normativa, pois não houve o compartilhamento por parte dos stakeholders sobre a efetividade destas estruturas e pela falta de teorização. Outra característica identificada foi o desmonte do estado, por meio da exoneração de diversos profissionais da educação, os quais passaram a compor o quadro das Escolas Cooperativas. Após o término do mandato do prefeito, idealizador do projeto, as estruturas administrativas retornaram ao que existia antes da implantação deste modelo.

Desta forma, o quarto período legalmente foi instituído no ano de 1994, com uma nova legislação municipal estabelecendo as novas estruturas de gestão. Retomou-se as estruturas antigas, adaptando-se às necessidades impostas pelas leis federais, especialmente com a implantação e ampliação do ensino integral, bem como da educação especial.

Em relação ao isomorfismo, pode-se identificar que ao longo dos anos houve diversos processos que promoveram a troca de experiências, em grande parte na área de pedagógica. Contudo, à época das Escolas Cooperativas o município atraiu diversas pessoas de diferentes lugares do país produzindo a busca por um isomorfismo mimético em relação à área administrativa.

Outro aspecto levantado que este trabalho buscou evidenciar está relacionado aos índices pertinentes à educação no município de Maringá, bem como o seu entorno. Rodrigues (2004) e Pereira, Leal e Zochio (2015) destacam há diferenças sociais significativas entre Maringá e seus municípios vizinhos, decorrente do desenvolvimento socioeconômico do território. Estas disparidades são visualizadas quando comparados os índices de educação dos diferentes municípios. Verificou-se que quanto maior proximidade com o Município de Maringá, menores são os índices de educação. Deste modo, o Município de Sarandi se configura como o município mais próximo, apresentando o maior número de alunos da região depois

de Maringá, tendo sido emancipado em 1981, constituindo o município com um dos piores índices na área de educação.

Como já exposto, a educação está relacionada ao alcance da sustentabilidade, especialmente na dimensão social. A sustentabilidade social deve buscar a promoção dos indivíduos, baseada em ideais de equidade e justiça onde todos os indivíduos possam se desenvolver e não apenas uma região com aspectos segregacionistas – importante se faz lembrar que até o início da década de 80 Sarandi fazia parte do município de Maringá e que hoje precisa lidar com diversos problemas alheios à realidade de Maringá.

Este trabalho contribui de forma teórica à medida que analisa os aspectos relacionados à teoria institucional – especificamente na área da educação, por meio de questões simbólicas de poder e resistência às modificações, com destaque à experiência das Escolas Cooperativas – bem em aspectos relacionados à sustentabilidade social, por meio da experiência do Município de Maringá. De forma empírica, este trabalho contribuiu por meio dos aspectos que podem afetar os processos de mudanças das estruturas organizacionais em órgãos públicos e que precisam ser levados em consideração pelos atores envolvidos em determinado processo de mudança. O limite desta pesquisa se encontrou na ausência de informações por meio de documentos formalizados como forma de registrar momentos importantes da história do município.

Como forma de desenvolvimento da teoria institucional, destaca-se a relevância de outros trabalhos que busquem explorar outras áreas, bem como a experiência de outros municípios brasileiros. Uma sugestão interessante de trabalho pode estar relacionada à área da saúde no Município de Maringá, por experimentar da mesma forma a microgestão privada. Pesquisas futuras poderiam também explorar os efeitos perversos da institucionalização das estruturas de gestão.

De forma sintética, este trabalho validou diversos aspectos relacionados à teoria institucional, especialmente no que tange à cultura e valores sociais compartilhados como elementos que irão influenciar o comportamento dos atores envolvidos na tomada de decisão organizacional, bem como e na aceitação das mudanças estruturais.

## REFERÊNCIAS

ANDREWS, C. W. Implicações Teóricas do Novo Institucionalismo: Uma Abordagem Habermasiana. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 2, 2005, p. 271.

ALVES, A.V.V. **Fortalecimento de Conselhos Escolares**: propostas e práticas em municípios sul-mato-grossenses. 2010. 424 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Dourados, MS, 2010.

\_\_\_\_\_. Iniciativas da União para a gestão da educação básica. **Poesis Pedagógicas**, Catalão, v.11, n.2, p. 40-60, jul./dez. 2013.

ALVES, R.R. **A institucionalização dos cursos de administração pública a distância das Universidades Públicas**: os casos UFLA e UFU. 2012. 196 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2012.

AMARO, H. S.; RODRIGUES, I. C. Educação Municipal em Maringá: uma história em meio século. In: DIAS, R. B.; GONÇALVES, J. H. R. (org.). **Maringá e o Norte do Paraná - estudos de história Regional**. Maringá: EDUEM, p. 371-388, 1999.

AZEVEDO, S. Políticas públicas: discutindo modelos e alguns problemas de implementação. In: SANTOS JÚNIOR, O. A. et. al. **Políticas públicas e gestão local**: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais. Rio de Janeiro, 2003.

AZEVEDO, F. **A cultura brasileira**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1963.

BARLEY, S. R.; TOLBERT, P. S. Institutionalization and Structuration: Studying the Links between Action and Institution. **Organization Studies**, Cornell University ILR School v. 18, n. 1, p. 93-117. 1997.

BARATTA, T. C. B.; MACHADO, H. S.; NEVES, G. H. **A Microgestão Privada da Educação e da Saúde no Município de Maringá**. 19. ed. Rio de Janeiro: IBAM/ENSUR, 1992.

BATTILANA, J; D'AUNNO, T. Institutional work and the paradox of embedded agency. In: LAWRENCE, T. B.; SUDDABY, R.; LECA, B. (org.). **Institutional Work: Actors and Agency in Institutional Studies of Organizations**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2009.

BERGER, P. L.; LUCKMANN, T. **The Social Construction of Reality**: a treatise in the Sociology of Knowledge. Penguin, Harmondsworth, 1967.

BRASIL. **Constituição**, 1988.

CALDAS, M. P.; CUNHA, M. P. Ecologistas e economistas organizacionais: o paradigma funcionalista em expansão no final do século XX. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 3, p. 65-69, 2005.

- CAREGNATO, R. C. A.; MUTTI, R. Pesquisa qualitativa: análise de discurso versus análise de conteúdo. **Texto Contexto Enferm**, v. 15, n. 4, p. 679-84, 2006.
- CARVALHO, D. P. A Nova Lei de Diretrizes e Bases e a formação de professores para a educação básica. **Ciênc. educ. (Bauru)**, Bauru, v. 5, n. 2, p. 81-90, 1998.
- CASTRO, J. A. Gastos Públicos com a Educação Básica. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Brasília, v. 79, n. 193, p. 135-147, set./dez. 1998.
- CASTRO, C. J. Sustainable Development: Mainstream and Critical perspective. **Organizations & Environment**, v. 17, n. 2, p. 195-225, jun. 2004.
- CINTRA, R. F.; MUNCK, L.; AMANCIO-VIEIRA, S. F. A Produção Intelectual em Teoria Institucional: uma Análise nos Principais Periódicos Brasileiros a partir do Método Bibliométrica. VII EnEO. **Encontro de Estudos Organizacionais**, Curitiba, 2012.
- CUNHA, L.A.; GÓES, M. **O golpe na educação**. Rio de Janeiro: Zahar, 1985
- DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. **Handbook of qualitative research**. 2. ed. Thousand Oaks, Califórnia: Sage Publications. 2000.
- DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. "The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields," **American Sociological Review**, v.48, n. 2, p.147-60, 1983.
- DOVERS, S. R. Sustainability: Demands on Policy. **Jornal of Public Policy**, v. 16, n. 3, p. 303-318, 1996.
- EDUCACENSO. **Censo Escolar da Educação Básica** (Finep). Disponível em: <<http://www.educacenso.inep.gov.br/censobasico>> Acesso em fev. 2016.
- FACHIN, R. C.; MENDONÇA, J. R. C. Selznick: uma visão da vida e da obra do precursor da perspectiva institucional na teoria organizacional. In: VIEIRA, M. M. F.; CARVALHO, C. A. **Organizações, Instituições e Poder no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2003.
- FILIPIM, P. V. S.; ROSSI, E. R. História e memória da unidade pólo de ação da pré-escola (Upape) Maringá (1970-1979). In: **XII Seminário de Pesquisa do Programa de Pós-Graduação em Educação**, 2013, Maringá-PR. Anais do Seminário de Pesquisa do PPE. Maringá-PR, 2013.
- FRASER, N. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas na justiça na era pós-socialista. In: SOUZA, Jessé (org.). **Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001. p. 245-282.
- FREEMAN, C.; PEREZ, C. Structural crises of adjustment: business cycles and investment behaviour. In: DOSI, G.; FREEMAN, C.; NELSON, R. (Ed.). **Technical change and economic theory**. Londres: F. Pinter, 1988.
- FREITAS, H.; OLIVEIRA, M.; SACCOL, A. Z.; MOSCAROLA, J. O método de pesquisa survey. **Revista de Administração**, v. 35, n. 3, p. 105-112, 2000.

GERRING, J. **Case Study Research: principles and practices**. Cambridge University Press, 2007.

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GODOI, C. K.; BALSINI, C. P. V. **A pesquisa qualitativa nos estudos organizacionais brasileiros: uma análise bibliométrica**. In: GODOI, C. K.; BANDEIRA-DE-MELLO, R.; SILVA, A. B. (org). *Pesquisa Qualitativa em Estudo Organizacionais*. São Paulo: Saraiva, 2006.

GODOY, A. S. **Estudo de caso qualitativo**. In: \_\_\_\_\_. *Pesquisa Qualitativa em Estudo Organizacionais*. São Paulo: Saraiva, 2006.

GOLDENBERG, M. **A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em ciências sociais**. 7. ed. Rio de Janeiro: Record, 2003.

GIDDENS, A. **A constituição da sociedade**. 3. ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2009.

GOODE, W. J.; HATT, P. **Métodos em pesquisa social**. São Paulo: Companhia Editorial Nacional, 1979.

HAGUETTE, T. M. F. **Metodologias qualitativas na sociologia**. 9. ed. Petrópolis: Vozes, 2003.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. **As três versões do neo-institucionalismo**. *Lua Nova*, São Paulo, n. 58, p. 193-223, 2003.

HAWLEY, A. Human ecology. In: SILLS, D. L. (ed.) **International Encyclopedia of the Social Sciences**. New York: Macmillan, 1968.

HOPWOOD, B.; MELLOR, M.; O'BRIEN, G. Sustainable development: Mapping different approaches. **Sustainable Development**, v. 13, p. 38-52, 2005.

IDEB. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica**. Disponível em: <<http://ideb.inep.gov.br/resultado/resultado/resultado.seam?cid=8106598>>. Acesso em: mar. 2016.

IMMERGUT, E. The theoretical core of the New Institutionalism. **Politics and society**, v. 26, n. 1 p. 5-34, 1998.

FIRJAN. **Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM)**. Disponível em: <[www.firjan.com.br/ifdm](http://www.firjan.com.br/ifdm)>. Acesso em: fev. 2016.

LANGLEY, A. Strategies for theorizing from process data. **Academy of Management Review**. v. 24, n. 4, p. 691-710, 1999.

LAWRENCE, T. B.; SUDDABY, R.; LECA, B. Institutional work: Refocusing institutional studies of organization. **Journal of Management Inquiry**, v. 20, p. 52-58, 2011.

LARA, A. M. B.; MELLO, N. A. S. Políticas Públicas para a Infância no Brasil na década de 1990: para além das políticas educacionais. In: CZERNISZ, E. C. S.; PERRUDE, M. R. S.; AOYAMA, A. L. F. (org.). **Política e gestão da educação: questões em debate**. Londrina: UEL, 2009.

LDB. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Lei número 5.692, 11 de agosto de 1971.

LDB. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Lei número 9.394, 20 de dezembro de 1996.

LENARDÃO, E; SANTOS, S. A. Políticas educacionais e Gestão Democrática da escola pública. In: CZERNISZ, E. C. S.; PERRUDE, M. R. S.; AOYAMA, A. L. F. (org.). **Política e gestão da educação: questões em debate**. Londrina: UEL, 2009.

LIMA, L. L. Análise de políticas públicas: considerações sobre a utilidade da perspectiva neo-institucional e do conceito de autonomia relativa do estado. **Revista do Centro de Ciências Sociais e Humanas**, v. 2, p. 101-110, 2006.

LITTIG, B; GRIEßLER, E. Social Sustainability: A Catchword between Political Pragmatism and Social Theory. **International Journal of Sustainable Development**, v. 8, n. 1/2, p. 65-79, 2005.

LOWI, T. **Distribuição, regulação, redistribuição**. São Paulo, FUNDAP, 1985.

MACHADO-DA-SILVA, C. L. M.; FONSECA, V. S. ; CRUBELLATE, J. M. . Estrutura, agência e interpretação: elementos para uma abordagem recursiva do processo de institucionalização. **RAC. Revista de Administração Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 9, p. 9-39, 2005.

MACHADO-DA-SILVA, C. L.; GUARIDO FILHO, E. R.; ROSSONI, L. Campos Organizacionais: Seis Diferentes Leituras e a Perspectiva da Estruturação. **RAC. Revista de Administração Contemporânea**, v. 14, p. 109-147, 2010.

MACHADO-DA-SILVA, C. L.; GONÇAL VES, S. A. Nota técnica; a teoria institucional. In: CLEGG, S. R.; HARDY, C; NORD, W. **Handbook de estudos organizacionais: modelos de análise e novas questões em estudos organizacionais**. São Paulo: Atlas, 1998.

MEC - Ministério da Educação. **História**. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/institucional-o-mec/historia>>. Acesso em: jul. 2015.

MEYER, J. W.; ROWAN, B. Institutionalized Organizations: formal structure as myth and ceremony. **The American Journal of Sociology**, v. 83, n. 2, p. 340-363, set. 1977.

MEYER, H. D.; ROWAN. Institutional Analysis and the Study of Education. In: MEYER, H. D.; ROWAN. (org.) **The New Institutionalism in Education**. State University of New York Press. 2006.

MINTZBERG, H. **Criando Organizações eficazes: estrutura em cinco configurações**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MISOCZKY, M. C. **Poder e institucionalismo: uma reflexão crítica sobre as possibilidades de interação paradigmática**. In: VIEIRA, M. M. F.; CARVALHO, C. A. Organizações, Instituições e Poder no Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

MOL, A.P.J. The environmental movement in an era of ecological modernization. **Geoforum**, Oxford, v. 31, p. 45-56, 2000.

NAGEL, L. H. O Estado Brasileiro e as políticas educacionais a partir dos anos 80. In: NOGUEIRA, F. M. G. *et al.* (org.) **Estado e Políticas Sociais no Brasil**. Cascavel: Editora e Gráfica Universitária da Unioeste - Edunioeste, 2001.

O'CONNOR, J. ¿Es posible el capitalismo sostenible? In: ALIMONDA, H. (Comp.) *Ecología Política*. **Naturaleza, sociedad y utopía**, Buenos Aires: Clacso, 2002.

OLIVEIRA, A. F. Políticas públicas educacionais: Conceito e contextualização numa perspectiva didática. In: OLIVEIRA, A. F.; PIZZIO, A.; FRANÇA, G. (org.). **Fronteiras da Educação: desigualdades, tecnologias e políticas**. PUC Goiás: Goiânia, 2010.

OLIVEIRA, R. P. Tendências de Privatização na Educação Brasileira: uma tentativa de mapeamento. **Intermeio** (UFMS), Campo Grande - MS, v. 3, n. 5, p. 4-12, 1997.

ORLANDI, E. P. **A linguagem e seu funcionamento**: as formas do discurso. Campinas: Pontes, 1987.

OKADA, S. I. Isomorfismo institucional, Teoria crítica e Abordagens Pós-modernas: potenciais emancipatórios ou uma nova jaula de ferro? In: **EnEO ANPAD 2014**, 2014, Gramado RS. Anais... VIII Encontro Nacional de Estudos Organizacionais, 2014.

PÁDUA, E. M. M. Análise de conteúdo, análise de discurso: questões teórico-metodológicas. **Revista de Educação PUC-Campinas**, Campinas, n. 13, p. 21-30, nov. 2002.

PDE. Plano de Desenvolvimento da Escola - PDE-Escola. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=176:apresentacao>>. Acesso em: set. 2015.

PEREIRA, A. C. T.; LEAL, L. D.; ZOCHIO, C. P. Desigualdades educacionais e território na região metropolitana de Maringá. In: RODRIGUES, A. L. (org.). **Maringá: transformações na ordem urbana**. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrôpoles, 2015.

PEREZ, C. E. *et al.* (1993), **Alternativa para a Melhoria do Ensino: Escolas Cooperativas - A experiência de Maringá (PR) - 1989 - 1992**. Brasília, Quantum, 1993.

PERONI, V. M. V. **Política educacional e papel do Estado no Brasil dos anos 90**. 1. ed. São Paulo: Xamã, 2003.

PORTO-GONÇALVES, C. W. A ecologia política na América Latina: reapropriação social da natureza e reinvenção dos territórios. **Revista Internacional Interdisciplinar INTERthesis**, Florianópolis, v. 9, n. 1, p. 16-50, jul. 2012.

POWELL, W. W.; COLYVAS, J. A. Microfoundations of institutional theory. In: GREENWOOD, R.; OLIVER, C.; SAHLIN, K.; SUDDABY, R. (org.). **The Sage handbook of organizational institutionalism**. Thousand Oaks, 2008.

PREFEITURA de Maringá. **A Secretaria**. Disponível em: <<http://www2.maringa.pr.gov.br/educacao/?cod=secretaria>>. Acesso em: out. 2014.

PREFEITURA de Maringá. **Ideb 2013**. Disponível em: <<http://www2.maringa.pr.gov.br/site/index.php?sessao=ad3c3c209c55ad&id=23876>> Acesso em: jul. 2015.

PNE. O Plano Nacional de Educação (2014/2024) em movimento. Disponível em: <<http://pne.mec.gov.br>>. Acesso em: set. 2015.

QEDU. **Paraná: Ideb 2013 por município**. Disponível em: <<http://www.qedu.org.br/estado/116-parana/ideb/ideb-por-municipios>> Acesso em: mar. 2016.

QUINELLO, R. **A Teoria institucional aplicada à administração**: entenda como o mundo invisível impacta na gestão dos negócios, São Paulo: Novatec Editora, 2007.

RODRIGUES, A. L. **A pobreza mora ao lado**: segregação socioespacial na região metropolitana de Maringá. 258 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Pontifícia Universidade Católica De São Paulo. São Paulo, 2004.

RODRIGUES, A. L.; GODOY, A. M. G.; SOUZA, W. F. A Região Metropolitana de Maringá na rede urbana brasileira e sua configuração interna. In: **Maringá: transformações na ordem urbana**. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrôpoles, 2015.

ROSSONI, L.; GUARIDO FILHO, E. R. Pressupostos Ontológicos e Epistemológicos da Perspectiva Multiparadigmática da Análise Institucional em Organizações: Implicações Metodológicas. **XXXIII EnANPAD**, 2009, São Paulo. Anais.... Rio de Janeiro: ANPAD, 2009.

SACHS, I. **Desenvolvimento**: incluyente, sustentável e sustentado. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

\_\_\_\_\_. **Rumo à ecossocioeconomia**: teoria e prática do desenvolvimento. São Paulo: Cortez, 2007.

\_\_\_\_\_. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Coleção Ideias Sustentáveis. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

SALE, J. E. M.; LOHFELD, L. H.; BRAZIL, K. Revisiting the quantitative-qualitative debate: implications for mixed-methods research. **Quality & Quantity**, v. 36, p. 43-53, 2002.

SARMENTO, D. C. Criação dos Sistemas Municipais de Ensino. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 26, n. 93, p. 1363-1390, set./dez. 2005.

SATTERTHWAITE, D. For better living. **Down to Earth**, v. 31, p. 31-35, jul. 1996.

SAVIANI, D. História da História da Educação no Brasil: um balanço prévio e necessário. **Eccos Revista Científica**, v. 10, p. 147-167, 2008.

SCHNAIBERG, Allan. **Sustainable Development and the Treadmill of Production**. In: BAKER, S. et al. (Editores). *The Politics of Sustainable Development: Theory, Policy and Practice within the European Union*. London & New York: Routledge Press, 1997.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SOUZA, A. R. Gestão da Escola Pública: um perfil da política escolar na educação básica brasileira. In: CZERNISZ, E. C. S.; PERRUDE, M. R. S.; AOYAMA, A. L. F. (org.). **Política e gestão da educação**: questões em debate. Londrina: UEL, 2009.

SCOTT, W. R. The adolescence of institutional theory. **Administrative Science Quarterly**, v. 32, n.4, p. 493-511, 1987.

SELZNICK, P. **TVA and the grass roots**. New York: Harper & Row, 1949.

\_\_\_\_\_, P. **Leadership in Administration**: A Sociological Interpretation. University of California Press, 1984.

SILVA, J. C. O tema da escola pública no manifesto dos pioneiros da educação nova. **Revista de Educação Pública**, v. 20, n. 44, p. 311-321, 2011.

SIVESIND, K. H. Structured, Qualitative Comparison: Between Singularity and Single-Dimensionality. **Quality & Quantity**, v. 33, p. 361-380, 1999.

SOARES, J. F. Qualidade e equidade na educação básica brasileira: fatos e possibilidades. **Os desafios da educação no Brasil**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, p. 91-117, 2005.

STEINMO, S. **Historical institutionalism**. In: DELLA PORTA, D.; KEATING, M. (org.) Approaches and Methodologies in the Social Sciences: A Pluralist Perspective, Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

STAKE. R. E. Case Studies. In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. **Handbook of qualitative research**. 2. ed. Thousand Oaks, Califórnia: Sage Publications. 2000.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

TOLBERT, S. P.; ZUCKER, L. G. **A Institucionalização da Teoria Institucional**. In: CLEGG, S. et al. Handbook de Estudos Organizacionais. v. 1, São Paulo: Atlas, 1998.

TOLBERT, S. P.; ZUCKER, L. G. Institutional Sources of Change in the Formal Structure of Organizations: The Diffusion of Civil Service Reform, 1880-1935. **Administrative Science Quarterly**, v. 28, n. 1, p. 22-39, 1983.

TURATO, E. R. **Tratado da metodologia da pesquisa clínico- qualitativa**: construção teórico-epistemológica, discussão comparada e aplicação nas áreas da saúde e humanas. Petrópolis: Vozes, 2003.

VIEIRA, M. M. F.; CARVALHO, C. A. **Sobre Organizações, Instituições e Poder no Brasil**. In: VIEIRA, M. M. F.; CARVALHO, C. A. Organizações, Instituições e Poder no Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

VIANNA, C. P. UNBEHAUM, Sandra. O gênero nas políticas públicas de educação No Brasil: 1988-2002. **Cadernos de Pesquisa**, v. 34, n. 121, jan./abr. 2004.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

\_\_\_\_\_, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

WCED. World Commission on Environment and Development. **Our Common Future**. Oxford and New York: Oxford University Press, 1987.

## APÊNDICES

## APÊNDICE 1

### Consentimento de Pesquisa

#### FORMULÁRIO DE CONSENTIMENTO DE PESQUISA

Prezado(a) senhor(a), agradecemos desde já sua disposição em nos encontrar. Gostaríamos de convidá-lo a colaborar na realização da pesquisa descrita neste formulário. Por favor, leia o texto que segue. Antes de tomar a decisão final sobre sua colaboração, não hesite em fazer à equipe de pesquisa todas as perguntas que julgar necessárias. Se o (a) senhor (a) aceitar participar da pesquisa, a equipe de pesquisa conservará consigo o original deste formulário assinado e lhe enviará uma cópia.

Tema da pesquisa:

O processo de institucionalização das Estruturas de Gestão da Secretaria de Educação de Maringá-PR.

Composição da equipe de pesquisa:

Dr. Saulo Fabiano Amâncio Vieira, Professor da Universidade Estadual de Londrina.

Telefone (43) 9941-5905. Correio eletrônico: [saulo@uel.br](mailto:saulo@uel.br)

Paulo Rafael de Souza Santana discente do programa de Mestrado em Administração da Universidade Estadual de Londrina. Telefone: (43) 9609-2920.

Correio eletrônico: [rafael@etnica.me](mailto:rafael@etnica.me)

Descrição da pesquisa:

Esta pesquisa tem por tema “O processo de institucionalização das estruturas de gestão da Secretaria de Educação de Maringá-PR.” No qual o objetivo geral consiste em: Compreender o processo de institucionalização das estruturas de gestão da Secretaria de Educação do município de Maringá-PR.

Para a realização desta pesquisa, sua participação seria de grande valor, visto a falta de compreensão e de estudos no Brasil sobre como ocorre o processo de institucionalização das estruturas de gestão sendo mais parcos ainda em assuntos envolvendo à educação.

A entrevista que lhe solicitamos poderá lhe ser útil, pois demanda uma reflexão sobre elementos de base dos processos de estruturação e gestão da Secretaria de Educação, assim como sobre sua participação neles. Ela pode nos tomar aproximadamente uma hora. A entrevista será gravada com a utilização de um gravador digital. Em princípio, apenas as pessoas da equipe de pesquisa terão acesso aos dados gravados. As gravações da entrevista serão mantidas em local seguro. Se a transcrição dos dados for efetuada por uma outra pessoa que não os membros da equipe de pesquisa, esta pessoa deverá assinar um compromisso de confidencialidade junto à esta equipe.

Consideramos importante poder identificar em nossas pesquisas o nome dessa Secretaria, bem como o nome dos dirigentes que venham a participar das entrevistas. Nós o faremos apenas com a autorização expressa da diretoria de sua organização. O nome de possíveis outros participantes nas entrevistas (os não-dirigentes de sua organização) não precisam ser identificados em nossa pesquisa.

Contudo, levando-se em conta o tema a ser abordado nas entrevistas, isto não significaria qualquer prejuízo para eles.

Não hesite em entrar em contato diretamente conosco sobre toda e qualquer questão a respeito desta pesquisa.

Muito obrigado!

Saulo Fabiano Amâncio Vieira

## APÊNDICE 2

### Roteiro da Entrevista Semiestruturada

**Antes de iniciar a Entrevista salientar alguns aspectos importantes:** Agradecer a disponibilidade e boa vontade do entrevistado em participar da entrevista;

**Objetivo Geral:**

- Compreender como ocorreu o processo de institucionalização das estruturas de gestão da Secretaria de Educação do município de Maringá-PR.

**Objetivos Específicos:** a) Levantar o histórico da educação em Maringá, agrupando em períodos históricos semelhantes, evidenciando continuidade e rompimento em diferentes ocasiões; b) Examinar a estruturação dos órgãos responsáveis pela educação no Município de Maringá; c) Analisar os processos que auxiliaram ou dificultaram a institucionalização das estruturas de gestão da Secretaria de Educação de Maringá – Seduc; d) Investigar os índices relacionados à educação no Município de Maringá e seu entorno.

- Informar o tempo de duração da entrevista;
- Lembrar o entrevistado que ele receberá o trabalho como forma de agradecimento da participação.
- Pedir autorização para gravar a entrevista e ressaltar que os dados só serão utilizados para fins científicos.

**BLOCO I:** Caracterização do Entrevistado

**Dados da Instituição:** nome, endereço, número de colaboradores, *site*.

**Dados do Entrevistado:** nome, telefone, e-mail, função atual, tempo na função, tempo na instituição e formação acadêmica.

**BLOCO II:** Identificar as características acerca da estrutura de gestão.

**Objetivo Específico 1 e 3.**

1. Como era estrutura organizacional da Secretaria de Educação quando ingressou?
2. Como está organizada a Secretaria de Educação atualmente?
3. Que mudanças você considera relevante que ocorreu nesse processo da antiga para a atual estrutura de gestão?

4. O Sr. (a) tem conhecimento sobre quais leis afetaram e/ou afetam as estruturas de gestão da Secretaria de Educação?
5. Como, onde, quem e por quê foram conduzidos esses processos de mudanças dessas leis?
6. Existiu ou existe algum grupo ou alguém que lidera esse processo?

**Objetivo Específico 2.**

1. É realizado algum tipo de planejamento das atividades organizacionais? Se sim, qual é a periodicidade que acontece, o enfoque, e quem participa da elaboração?
2. Já foi realizada alguma visita técnica em outra Secretaria de Educação? Se sim, quais e por quê?

### APÊNDICE 3

#### Lista de prefeitos do município de Maringá

<b>Prefeito</b>	<b>Período</b>	<b>Partido</b>
Inocente Villanova Júnior	1952 - 1956	PTB
Américo Dias Ferraz	1956 - 1960	PSP
João Paulino Vieira Filho	1960 - 1964	PSD
Luiz Moreira de Carvalho	1964 - 1969	—
Adriano José Valente	1969 - 1973	MDB
Silvio Magalhães Barros	1973 - 1977	MDB
João Paulino Vieira Filho	1977 - 1982	ARENA
Sincler Sambatti*	1982 - 1983	ARENA
Said Felício Ferreira	1983 - 1988	PMDB
Ricardo José Magalhães Barros	1989 - 1992	PFL
Said Felício Ferreira	1993 - 1996	PMDB
Jairo de Moraes Gianotto	1997 - 2000	PSDB
José Cláudio Pereira Neto	2001 - 2003	PT
João Ivo Caleffi**	2003 - 2004	PT
Silvio Magalhães Barros II	2005 - 2008	PP
Silvio Magalhães Barros II	2009 - 2012	PP
Carlos Roberto Pupin	2013 - Atual	PP

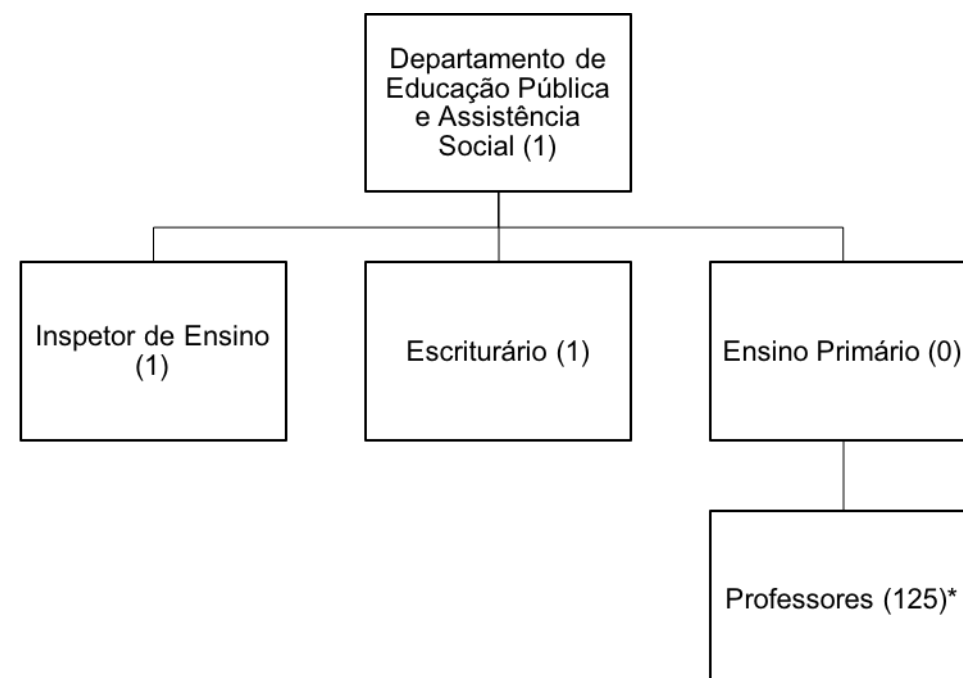
\*Vice-prefeito, assumiu com a renúncia de João Paulino Vieira Filho, que concorreu ao cargo de Vice-Governador do Paraná na chapa de Saul Raiz

\*\*Assumiu a prefeitura após a morte de José Cláudio Pereira Neto.

**APÊNDICE 4**

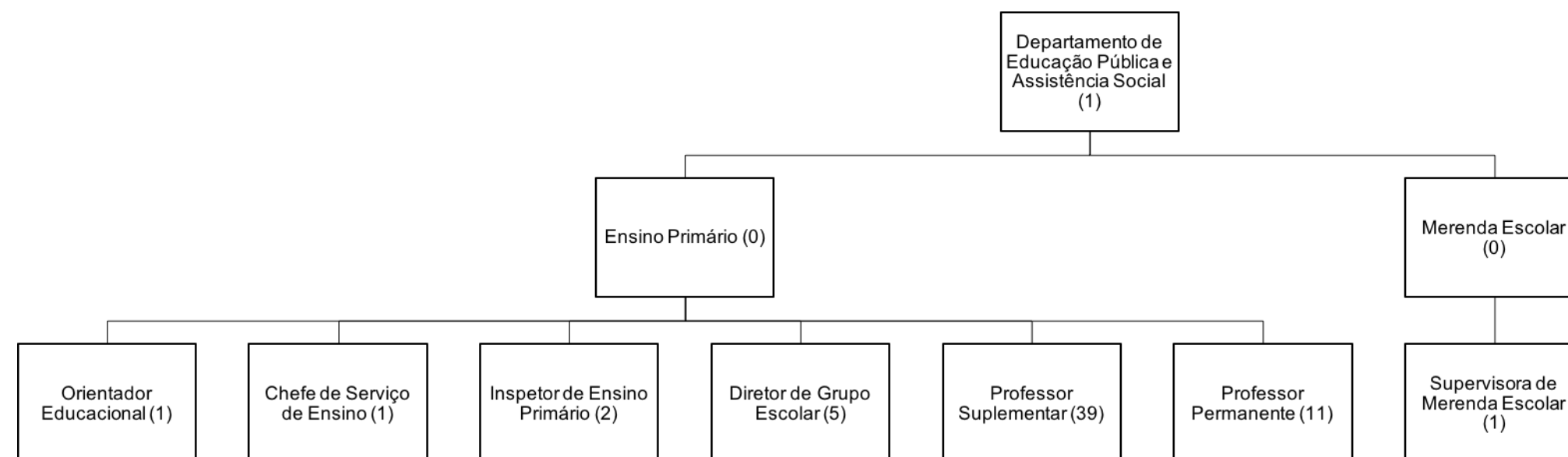
Organogramas dos órgãos responsáveis pela educação no Município de Maringá

Organograma – Lei 59/1957



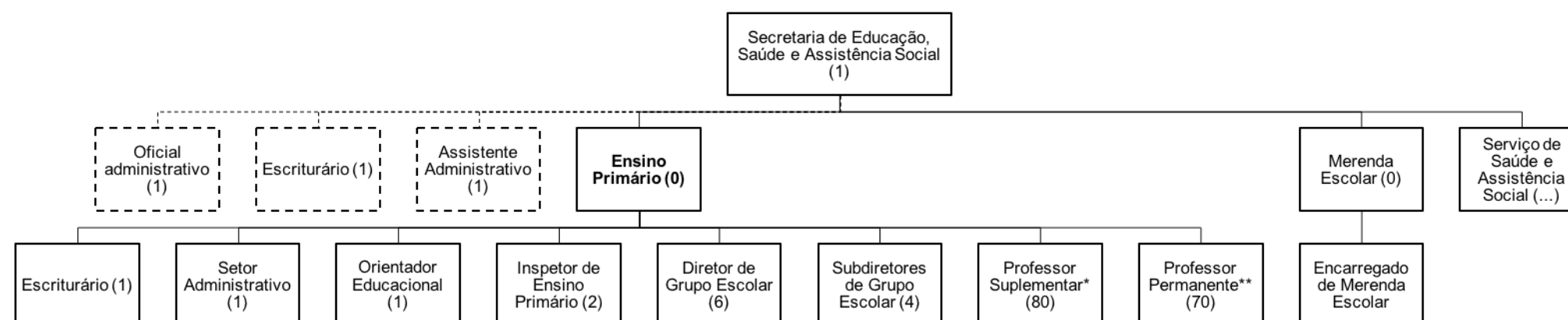
\*Professor (55) Professor (35) Professor (35) Três categorias de professores.

Organograma – Lei 198/1961\*



\*Organograma montado a partir das funções criadas a partir da presente lei.

## Organograma – Lei 275/1963

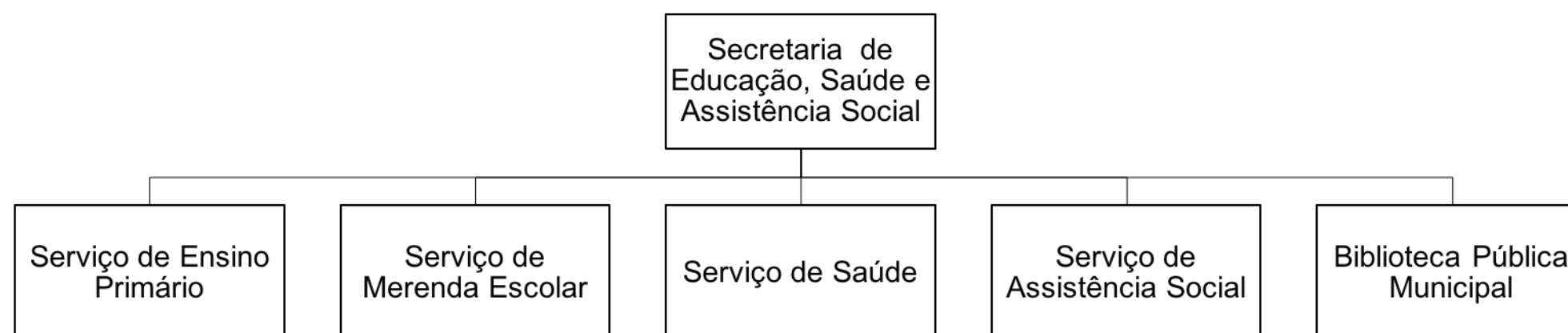


\*Professor Suplementar (50) (20) (10) – Três categorias

\*\*Professor Permanente (50) (20) – Duas categorias

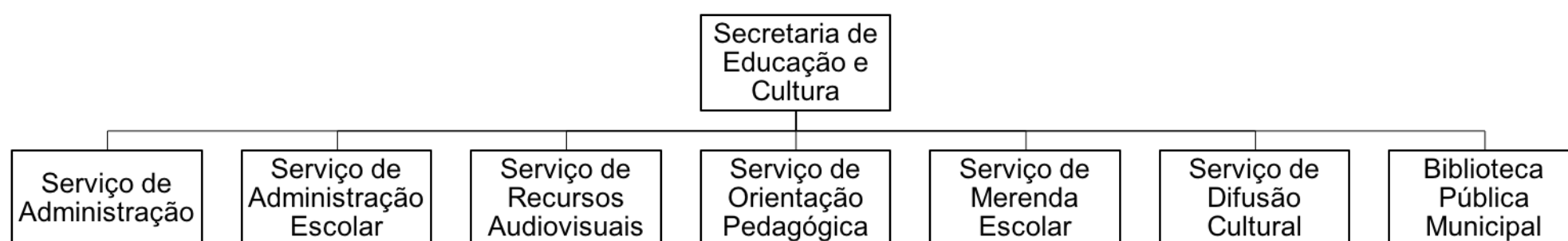
(...) Estrutura não relacionada ao objeto de estudo

## Organograma – Lei 376/1965\*



\*Não foi encontrado o ato executivo que discorria sobre as atribuições e estrutura de cargos.

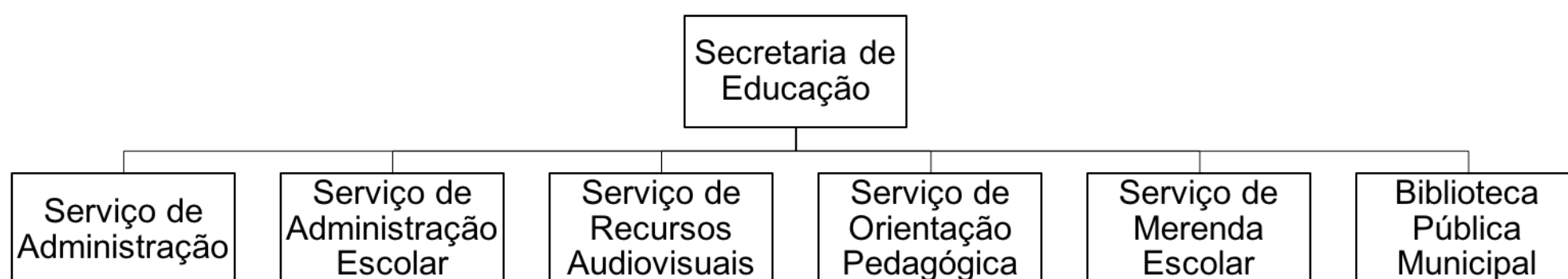
## Organograma – Lei 654/1968\*



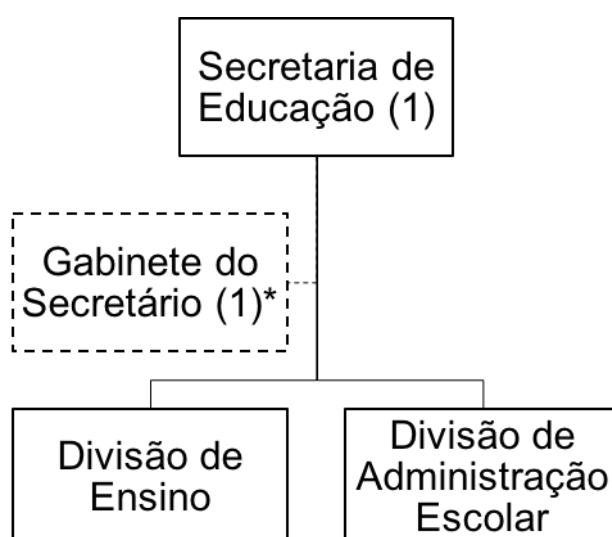
\*Não foi encontrado junto aos órgãos competentes o ato executivo que discorria sobre as atribuições e estrutura de cargos.

## Lei 983/1973

É criada a Secretaria de Cultura, Desporto e Turismo, por isso, a Secretaria de Educação e Cultura, passa a ter denominação de **Secretaria de Educação**.



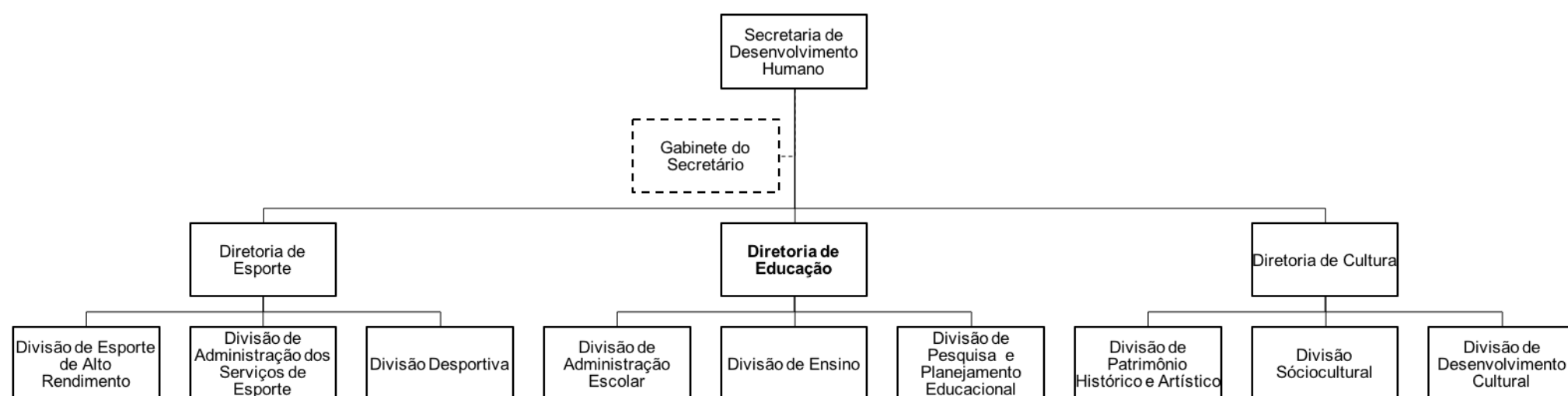
## Organograma – Lei 1948/1979



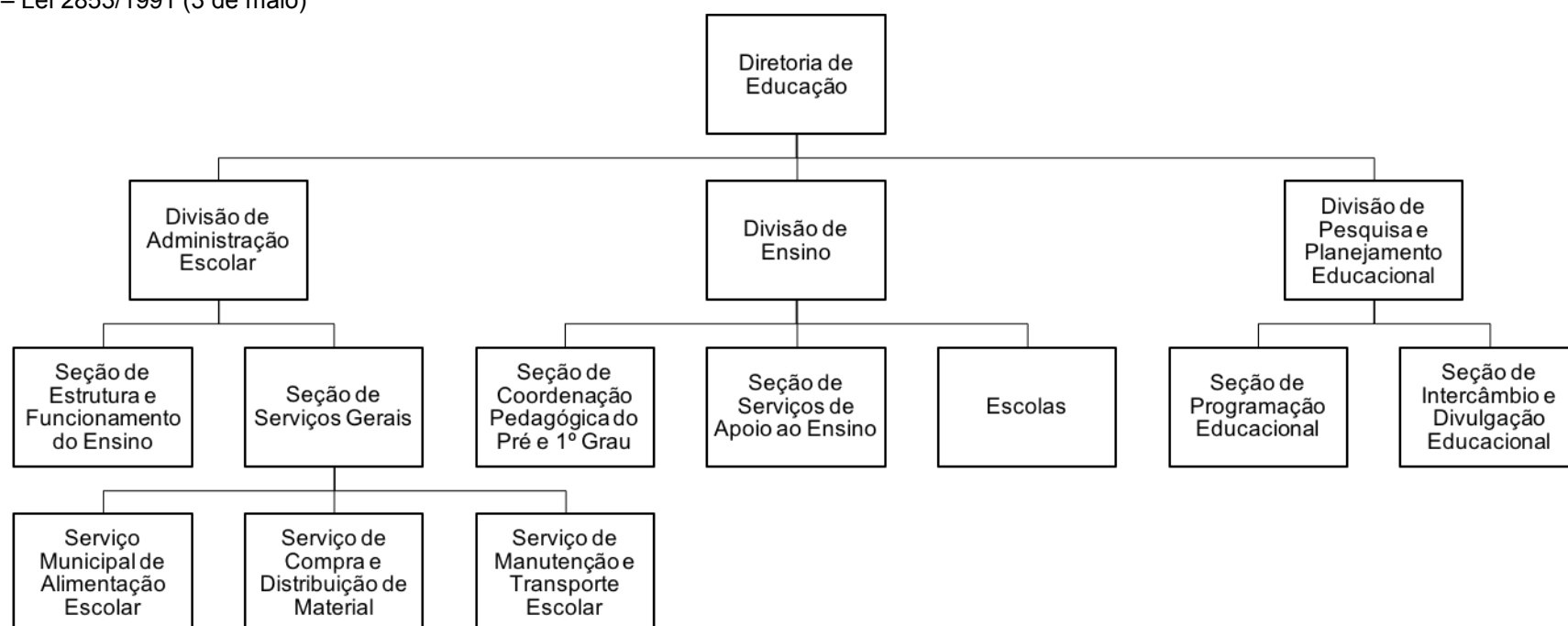
\*Diretor Geral

Organograma – Lei 2777/1990 (30 novembro)

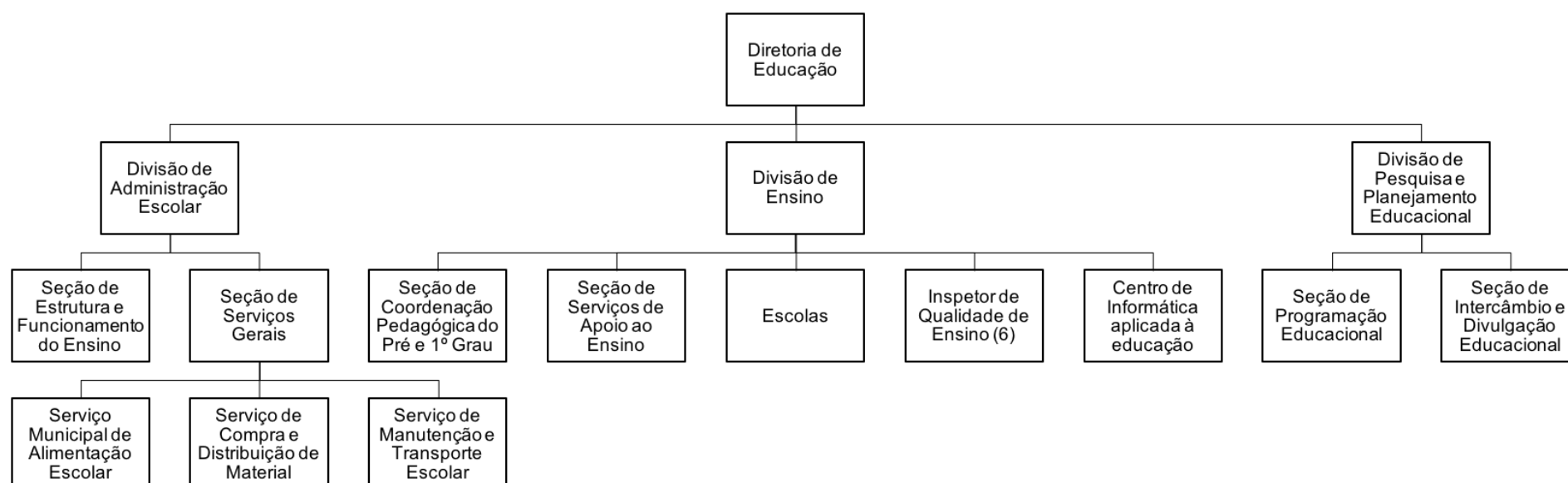
A educação aparece dentro da Secretaria de Desenvolvimento Humano, como Diretoria de Educação.



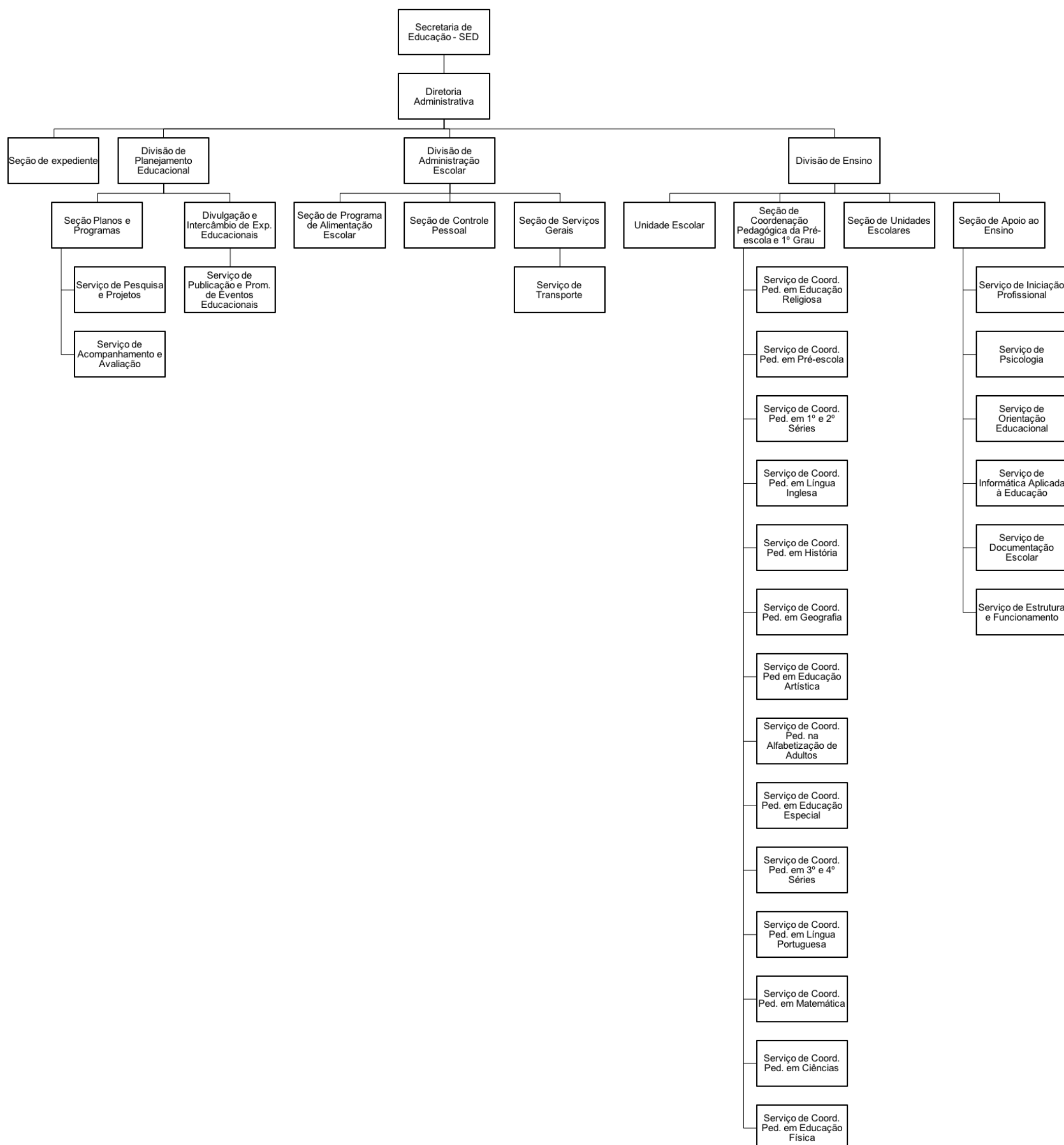
Organograma – Lei 2853/1991 (3 de maio)



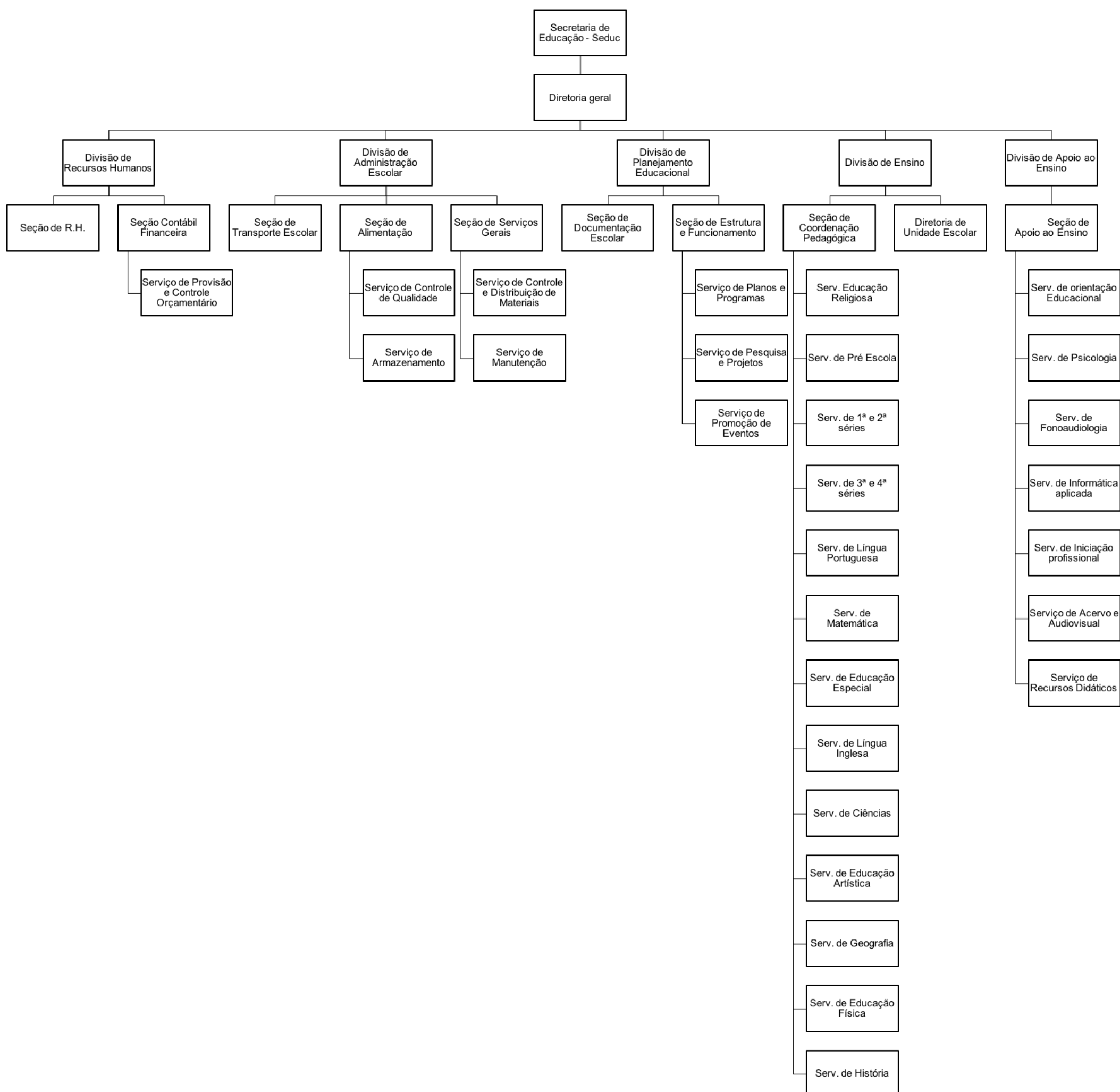
Organograma – Lei 3068/1992



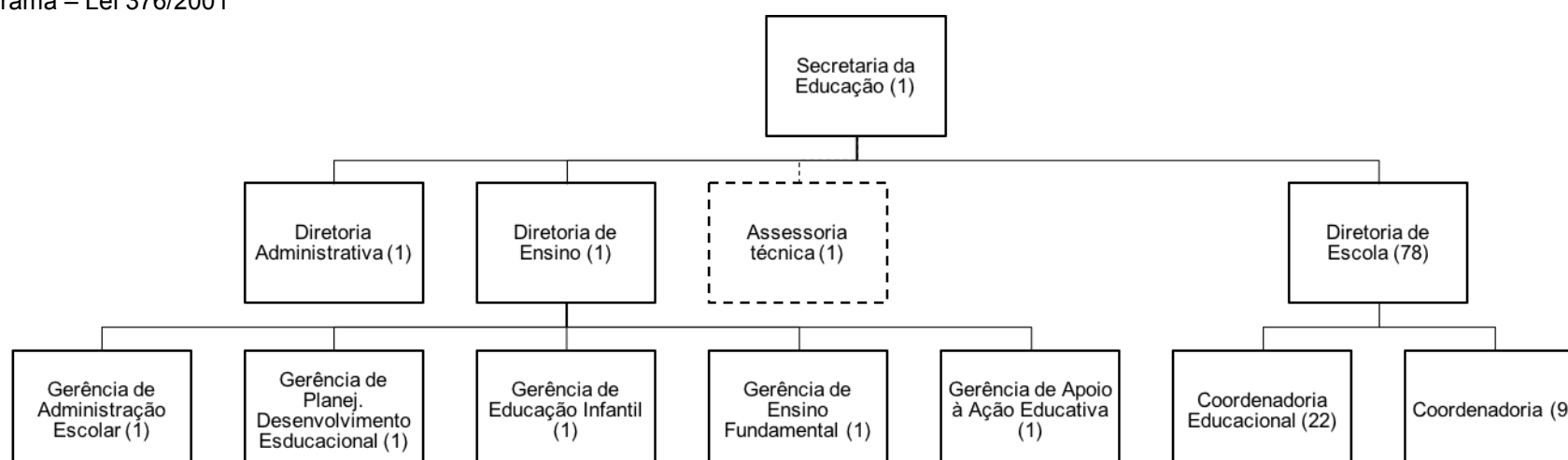
## Organograma – Lei 79/1994



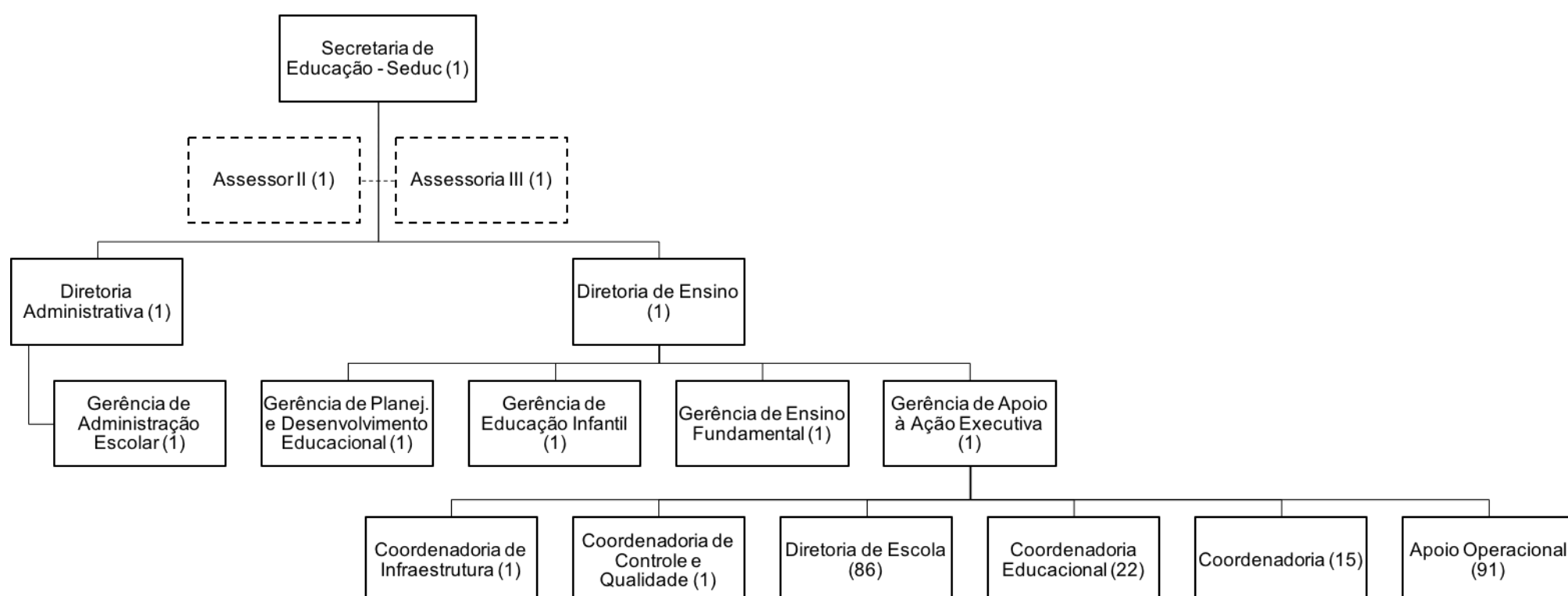
## Organograma – Lei 180/1997



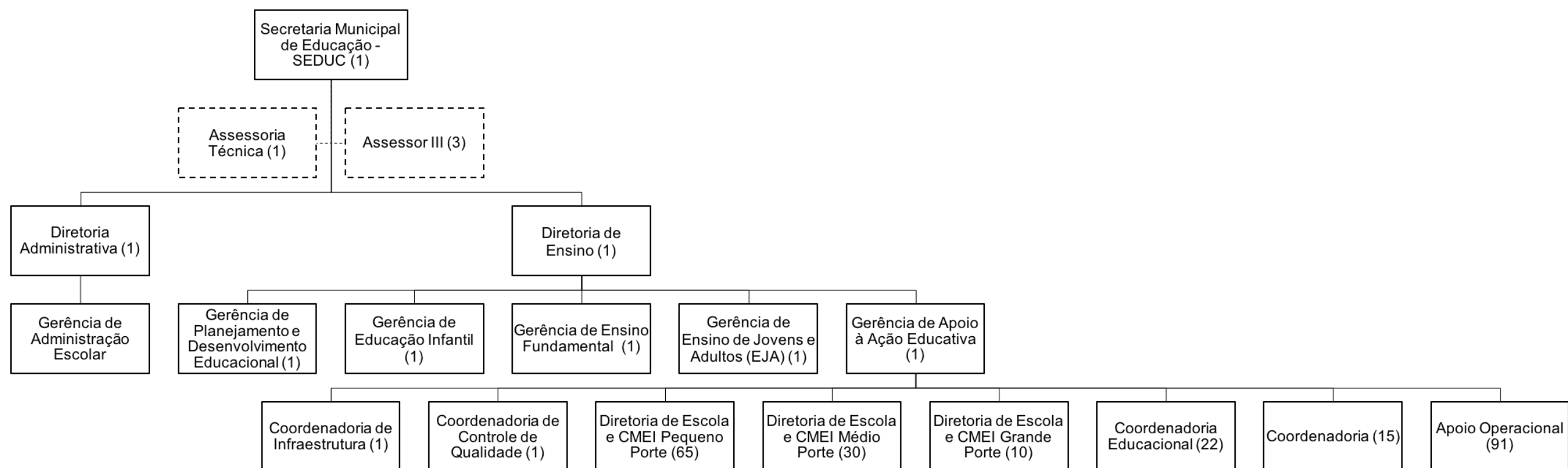
Organograma – Lei 376/2001

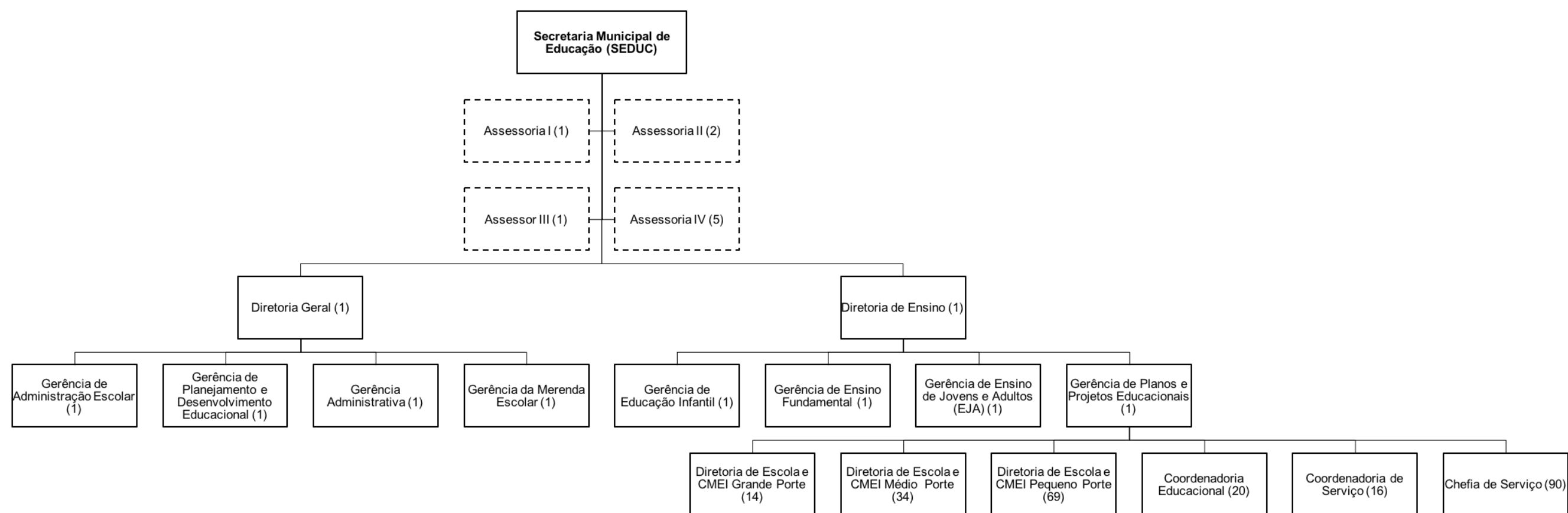


Organograma – Lei 754/2008



## Organograma – Lei 757/2009 (05 de janeiro de 2009)



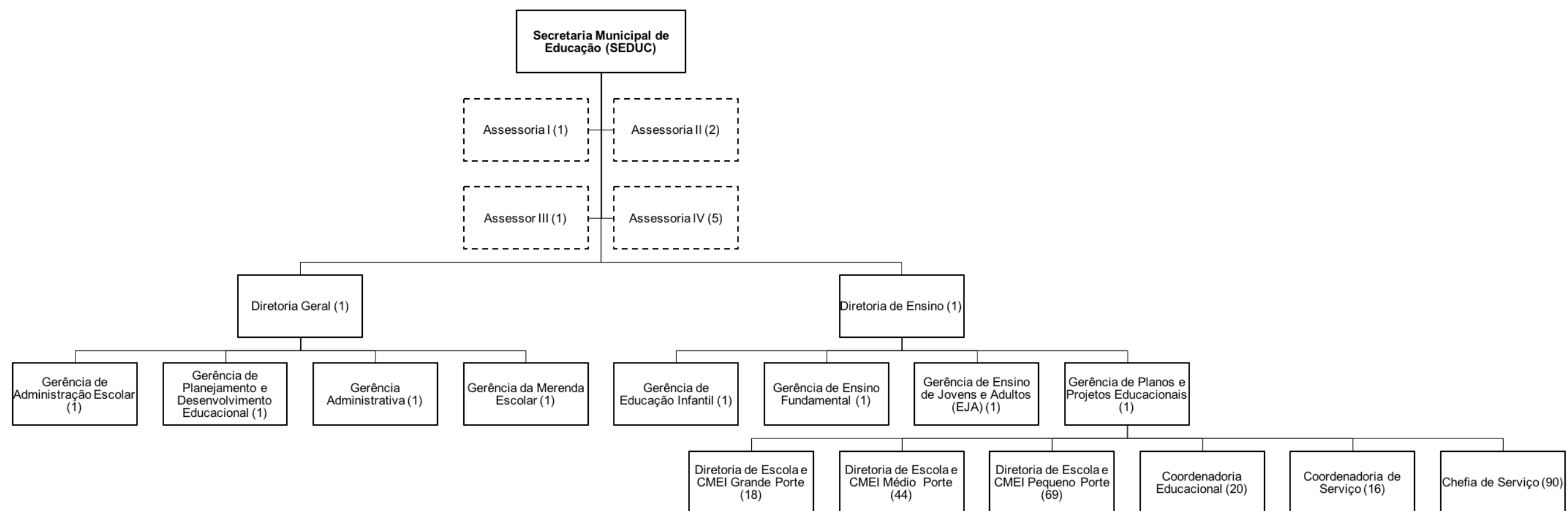


\*Diretoria de Escola CMEI Pequeno Porte (65) (4) – Duas categorias diferentes

\*\*Diretoria de Escola CMEI Médio Porte (30) (4) – Duas categorias diferentes

\*\*\*Diretoria de Escola CMEI Grande Porte (10) (4) – Duas categorias diferentes

## Organograma – Lei 873/2011

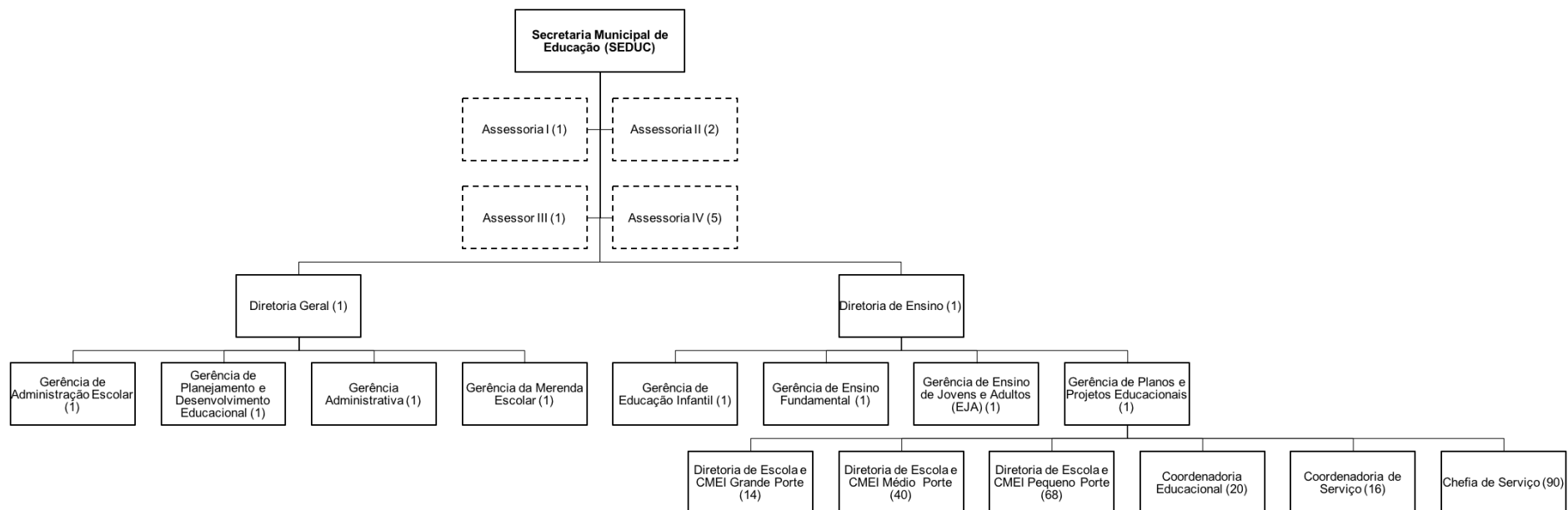


\*Diretoria de Escola CMEI Pequeno Porte (65) (4) – Duas categorias diferentes

\*\*Diretoria de Escola CMEI Médio Porte (40) (4) – Duas categorias diferentes

\*\*\*Diretoria de Escola CMEI Grande Porte (14) (4) – Duas categorias diferente

## Organograma – Lei 918/2012 (22 de junho de 2012)

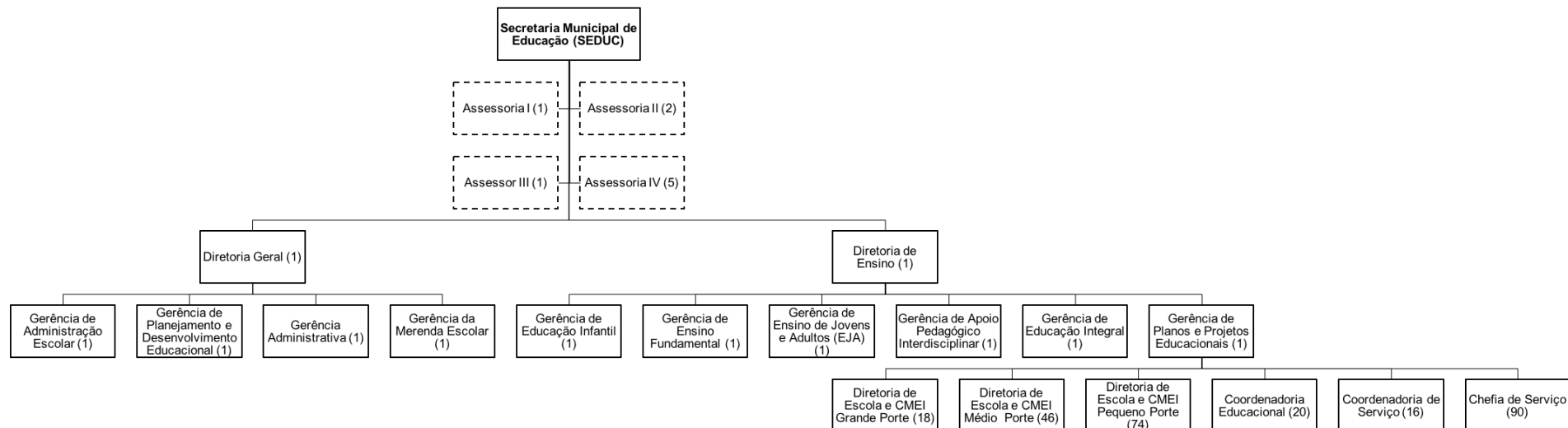


\*Diretoria de Escola CMEI Pequeno Porte (65) (3) – Duas categorias diferentes

\*\*Diretoria de Escola CMEI Médio Porte (40) – Duas categorias diferentes

\*\*\*Diretoria de Escola CMEI Grande Porte (14) (3) – Duas categorias diferente

## Organograma – Lei 931/2012 (17 de dezembro de 2012)

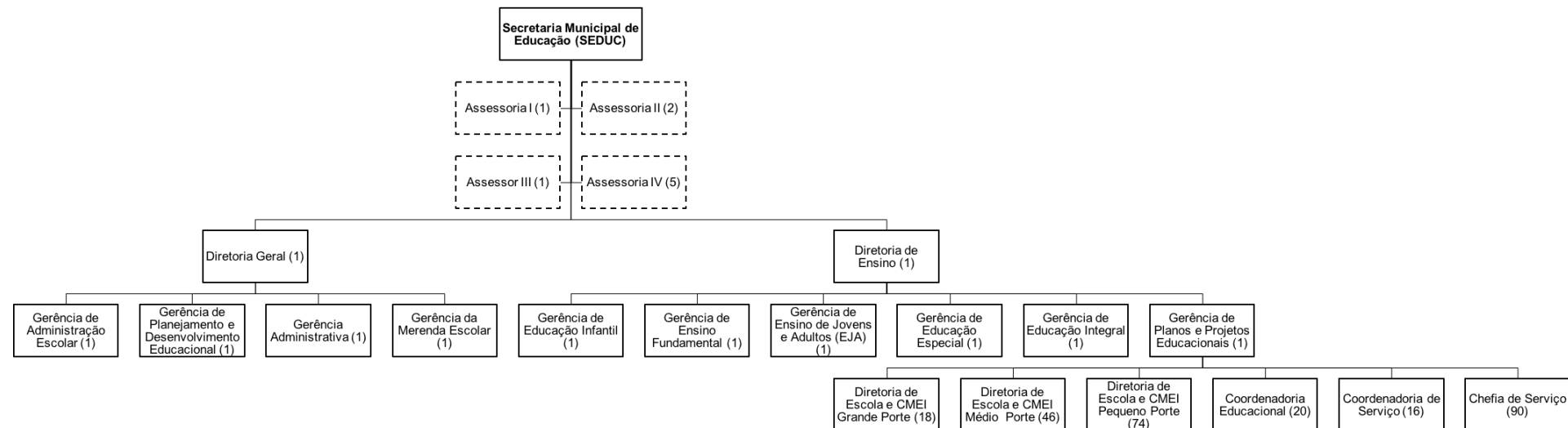


\*Diretoria de Escola CMEI Pequeno Porte (74) – Apenas uma categoria

\*\*Diretoria de Escola CMEI Médio Porte (46) – Apenas uma categoria

\*\*\*Diretoria de Escola CMEI Grande Porte (18) – Apenas uma categoria

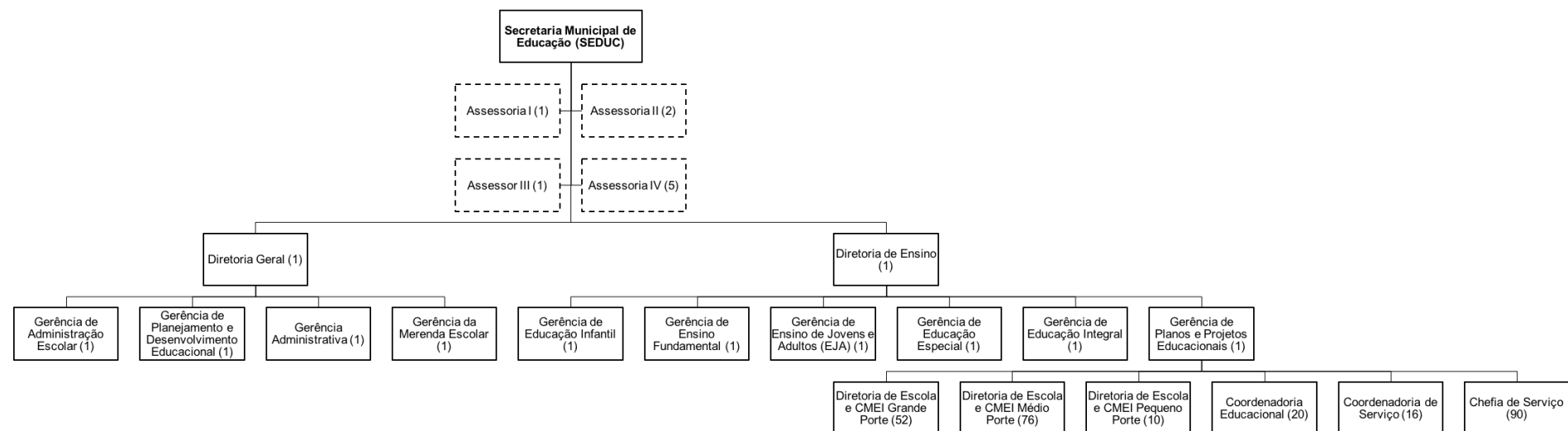
## Organograma – Lei 937/2012 (26 de dezembro de 2012)



Diretoria de Escola CMEI Pequeno Porte (74) – Apenas uma categoria  
 \*\*Diretoria de Escola CMEI Médio Porte (46) – Apenas uma categoria  
 \*\*\*Diretoria de Escola CMEI Grande Porte (18) – Apenas uma categoria

\*

## Organograma – Lei 1.029/2015



\*Diretoria de Escola CMEI Pequeno Porte (52) – Apenas uma categoria

\*\*Diretoria de Escola CMEI Médio Porte (76) – Apenas uma categoria

\*\*\*Diretoria de Escola CMEI Grande Porte (10) – Apenas uma categoria

## APÊNDICE 5

**Quadro 15 – Leis sobre o Conselho Municipal de Educação de Maringá**

Lei	Descrição	Atribuições
593/1968	Órgão de caráter consultivo e de caráter normativo sobre os programas de educação, no setor de alçada municipal.	<ol style="list-style-type: none"> <li>I. colaborar com as autoridades educacionais nas atividades, visando ao processo e ao desenvolvimento dos sistemas de educação e ensino de interesse do município;</li> <li>II. promover e realizar estudos sobre o sistema de ensino adotado pelo município, proporcionando as medidas que visem a sua expansão e o seu aperfeiçoamento;</li> <li>III. promover, em colaboração com os órgãos e entidades competentes, campanhas de educação e ensino;</li> <li>IV. emitir parecer sobre assuntos ou questões pedagógicas e educativas que lhe forem submetidos;</li> <li>V. promover e incentivar os estudos e aspectos peculiares ao município, no que diz respeito, direta ou indiretamente, aos problemas de educação e ensino para poder informar ou opinar sobre questões relativas aos mesmos;</li> <li>VI. encaminhar, em forma de consulta, ao Conselho Estadual de Educação, as reivindicações e os processos que necessitarem do competente parecer;</li> <li>VII. manter intercâmbio com o Conselho Federal de Educação e os conselhos estaduais e municipais de educação;</li> <li>VIII. sugerir medidas ou critérios gerais para a aplicação harmônica dos recursos federais, estaduais e municipais;</li> <li>IX. elaborar o seu regimento interno e submetê-lo à aprovação do Prefeito Municipal.</li> </ol>
628/1968	Órgão municipal de coordenação das entidades e agências locais e regionais de educação.	<ol style="list-style-type: none"> <li>I. elaboração da Política Educacional no Município;</li> <li>II. coordenação das entidades responsáveis pelo ensino em Maringá, na realização dos objetivos educacionais definidos pelo Plano Diretor de Desenvolvimento de Maringá e pelos Programas Educacionais elaborados pelo Conselho;</li> <li>III. promover estudos e pesquisas sobre a educação em Maringá, bem como manter sempre atualizadas as estatísticas educacionais do Município, colaborando com a Agência Municipal de Estatística;</li> <li>IV. elaborar programas educacionais para o Município e, quando solicitado, para a Região diretamente ou através organizações especializadas contratadas pelo Conselho;</li> <li>V. promover a Conscrição Anual Escolar de Maringá e orientar o processo de matrículas nas escolas de Maringá.</li> <li>VI. promover programas de treinamento de professores em colaboração com as Escolas Superiores e Normais do Municípios, com a Secretaria de Educação e Cultura e com entidades habilitadas.</li> <li>VII. estabelecer, orientar e supervisionar convênios e contratos, visando o aperfeiçoamento do sistema educacional do Município.</li> </ol>

3.309/1992	Órgão normativo, consultivo e deliberativo, integrante do Sistema de Ensino do Município de Maringá.	<ol style="list-style-type: none"> <li>I. zelar pelo cumprimento da legislação aplicável à educação e ao ensino;</li> <li>II. opinar sobre diretrizes educacionais;</li> <li>III. manifestar-se sobre: <ol style="list-style-type: none"> <li>a. <i>Plano Municipal de Educação;</i></li> <li>b. <i>ampliação e aplicação de recursos a serem destinados à educação do Município;</i></li> <li>c. <i>regimento, calendário e currículo comuns às escolas da Rede Municipal de Ensino;</i></li> <li>d. <i>criação, ampliação, desativação e localização de escolas na Rede Municipal de Ensino;</i></li> <li>e. <i>relação de atividades no setor de educação e ensino.</i></li> </ol> </li> <li>IV. acompanhar: <ol style="list-style-type: none"> <li>a. <i>o levantamento anual da população escolar, sua idade e propor alternativas para seu atendimento;</i> e</li> <li>b. <i>a elaboração e atualização da Carta Escolar, para a definição de áreas de jurisdição das escolas.</i></li> </ol> </li> <li>V. incentivar a integração das Redes de Ensino Municipal, Estadual e Federal e de livre iniciativa, no âmbito do Município;</li> <li>VI. estudar e sugerir medidas que visem a expansão qualitativa e quantitativa do ensino do Município;</li> <li>VII. emitir pareceres sobre questões de natureza educacional, que lhe forem submetidas pelas escolas e Diretoria Municipal de Educação;</li> <li>VIII. exercer outras atribuições delegadas pelo CME.</li> </ol>
4.634/1998	Órgão do Sistema Municipal de Ensino, com atribuições normativas, deliberativas, consultas e de assessoramento ao Secretário Municipal de Educação, de forma a garantir a participação da sociedade na orientação e aperfeiçoamento da política educacional do Município.	<ol style="list-style-type: none"> <li>I. elaborar seu regimento interno, a ser aprovado, por decreto, pelo Prefeito Municipal;</li> <li>II. eleger seu presidente e vice-presidente;</li> <li>III. declarar a perda de mandato do conselheiro que, sem motivo justificado, deixar de comparecer a mais de cinco sessões plenas consecutivas ou da câmara a que pertencer;</li> <li>IV. constituir comissões;</li> <li>V. assessorar o Secretário Municipal de Educação em todos os assuntos relativos à educação básica;</li> <li>VI. acompanhar e avaliar as políticas desenvolvidas pela Secretaria de Educação do Município;</li> <li>VII. aprovar normas para a organização e funcionamento do Sistema Municipal de Educação, assim como sugerir medidas visando sua melhoria; (LDB, artigo 8º § 2º, e artigo 11, inciso III)</li> <li>VIII. deliberar sobre os currículos e propostas pedagógicas enviados pela Secretaria Municipal de Educação, para as unidades educacionais integrantes do Sistema Municipal de Educação;</li> <li>IX. autorizar projeto de cursos ou instituições experimentais de educação básica, com currículos, métodos e períodos escolares próprios, observada a legislação educacional vigente; (LDB, artigo 81)</li> </ol>

		<ul style="list-style-type: none"><li>X. pronunciar-se sobre a aplicação anual e plurianual dos recursos destinados à educação do Município, inclusive os provenientes do Governo do Estado, da União ou dos organismos internacionais;</li><li>XI. analisar resultados de estudos, pesquisas e estatísticas sobre a situação do ensino municipal encaminhados pela Secretaria de Educação do Município;</li><li>XII. pronunciar-se sobre programas suplementares de assistência ao educando, garantido acesso igualitário aqueles com necessidades especiais; (LDB, artigo 59, inciso V)</li><li>XIII. dotar ou propor modificações que objetivem a expansão e o aperfeiçoamento e melhoria da qualidade e elevação dos índices de produtividade da educação básica em relação a seus custos, no Sistema Municipal de Educação;</li><li>XIV. emitir parecer sobre assuntos da área educacional e questões de natureza pedagógica e educativa e relativas à interpretação e aplicação da legislação educacional, no âmbito do Sistema Municipal de Educação, por iniciativa de seus conselheiros ou quando solicitado pelo Secretário Municipal de Educação;</li><li>XV. estabelecer normas, procedimentos e parâmetros visando à garantia do princípio da gestão democrática e de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira das unidades escolares públicas do Sistema Municipal de Ensino; (LDB, artigo 3º, inciso VIII, artigo 14, incisos 1 e 11, e artigo 15)</li><li>XVI. Propor aos órgãos competentes abertura de sindicância em qualquer das unidades educacionais sujeitas à jurisdição municipal, sempre que julgar conveniente, acompanhando a aplicação das medidas correlacionais adequadas;</li><li>XVII. Opinar quanto à aprovação do regimento das instituições do Sistema Municipal de Educação;</li><li>XVIII. Propor parâmetros para a definição, pelas unidades educacionais, do calendário escolar;</li><li>XIX. Manter intercâmbio com os Conselhos Nacional, Estadual e Municipais de Educação e outros Conselhos afins, notadamente, o Conselho Gestor do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, Conselho de Criança e do Adolescente, Conselho Municipal de Saúde e demais Conselhos criados no âmbito do Municípios;</li><li>XX. Estimular a integração entre os Sistemas Estadual e Municipal de Educação, assim como entre as redes pública e particular, no território do Município, objetivando prioritariamente a universalização e a melhoria da educação infantil e do ensino fundamental;</li><li>XXI. Publicar, anualmente, relatório de suas atividades;</li><li>XXII. Fixar normas e critérios para autorização, credenciamento, recredenciamento e descredenciamento de instituições de educação básica, integrantes do Sistema Municipal de Educação, observada a legislação educacional vigente; (LDB, artigo 3º, inciso IX, artigo 7º, inciso II, e artigo 9º, inciso VI)</li><li>XXIII. Deliberar sobre regularização da vida escolar de alunos de estabelecimentos do Sistema Municipal de Educação;</li><li>XXIV. Deliberar sobre a regularização da vida escolar de alunos de estabelecimentos do Sistema Municipal de</li></ul>
--	--	--

		<p>Educação;</p> <p>XXV. Elaborar normas especiais para que a educação infantil e o ensino fundamental atendam à variedade de métodos de ensino e formas de atividade escolar, tendo em vista as peculiaridades da região e de grupos sociais e visando ao estímulo de experiências pedagógicas, com o fim de aperfeiçoar os processos educativos; (LDB, artigo 3o, inciso X, artigo 4º, inciso IX, artigo 5º, § 5º, e artigo 23)</p> <p>XXVI. Subsidiar a elaboração e acompanhar a execução, em colaboração com a Secretaria Municipal de Educação, do Plano Municipal e Nacional de Educação; (LDB, artigo 9º, inciso I)</p> <p>XXVII. Estabelecer formas alternativas de acesso ao ensino fundamental, independentemente da escolarização anterior, e normas para ingresso obrigatório e facultativo de educandos nesses níveis de ensino; (LDB, artigo 5º, § 5º, artigo 6º e artigo 87, § 3º, inciso I)</p> <p>XXVIII. Definir critérios e procedimentos para a oferta de educação escolar regular para jovens e adultos, com características e modalidades adequadas às suas necessidades e disponibilidades, inclusive aos que forem trabalhadores; (LDB, artigo 4º, inciso VII, artigo 37, § 1º e 2º, e artigo 380)</p> <p>XXIX. Acompanhar o recenseamento da população em idade escolar para o ensino fundamental e dos jovens e adultos que a ele não tiverem acesso, propondo alternativas para atendimento escolar dessa população; (LDB, artigo 5º, § 1º, inciso I, e artigo 87, § 2º)</p> <p>XXX. Estabelecer normas para produção, controle e avaliação de cursos e programas de educação à distancia, assim como para a autorização e implantação desses programas, observada a legislação vigente; (LDB, artigo 80, § 3º, e artigo 87, § 3º, inciso II)</p> <p>XXXI. Estabelecer normas e procedimentos para oferta de cursos e programas de qualificação de docentes e aperfeiçoamento profissional continuado, do Sistema Municipal de Ensino, tendo como fundamento a associação entre teorias e práticas, inclusive mediante a capacitação em serviço e o aproveitamento da formação e experiência anteriores; (LDB, artigo 61, incisos I e II, artigo 67, inciso II, e artigo 87, § 3º, inciso III)</p> <p>XXXII. Estabelecer normas visando garantir atendimento educacional especializado gratuito aos educandos com necessidades especiais, assegurando , a esses educandos, currículos, métodos, técnicas, recursos educativos e organização específicos; (LDB, artigo 4º, inciso III, artigo 58, § 1º, 2º e 3º, e artigo 59, incisos I e II)</p> <p>XXXIII. Fixar diretrizes para a qualificação e atuação de professores de classes especializadas e de classes comuns da educação básica, objetivando a integração dos educandos com necessidades educativas especiais (LDB, artigo 59, inciso III)</p> <p>XXXIV. Aprovar normas e procedimentos para a definição dos conteúdos do ensino religioso, assim para a habilitação e admissão de professores para o referido ensino; Lei n. 9475/87, que altera o artigo 33 da LDB).</p> <p>XXXV. Fixar critérios de caracterização das instituições provadas sem fins lucrativos, especializadas e com atuação exclusiva em educação especial, para fins de apoio técnicos e financiamento pelo Poder Público;</p>
--	--	--

		<p>(LDB, artigo 60)</p> <p>XXXVI. Conhecer os recursos interpostos contra decisões das unidades escolares que integram o Sistema Municipal de Educação;</p> <p>XXXVII. Propor à Secretaria Municipal de Educação a modificação da presente Lei, bem como adoção de leis especiais que se fizerem necessários ao aperfeiçoamento do Sistema Municipal de Educação;</p> <p>XXXVIII. Delegar competências e atribuições aos demais órgãos e instituições do Sistema Municipal de Educação;</p> <p>XXXIX. Exercer as demais atribuições que lhe forem expressamente conferidas por força de lei federal, estadual ou por leis especiais, ou que lhe forem delegadas por ato de órgão e conselhos superiores.</p>
6.493/2003	Órgão vinculado à Secretaria Municipal de Educação, de caráter permanente, consultivo, deliberativo e fiscalizador, de forma a garantir a participação da sociedade na orientação e implementação das políticas educacionais do Município.	<p>I. elaborar seu regimento e modificá-lo, quando necessário;</p> <p>II. promover a discussão das políticas educacionais municipais, acompanhando a sua implementação e avaliação;</p> <p>III. participar da elaboração, aprovar e avaliar o Plano Municipal de Educação, acompanhando a sua execução;</p> <p>IV. pronunciar-se sobre a criação e expansão, no âmbito do Município, de curso de qualquer nível, grau ou modalidade de ensino;</p> <p>V. analisar e divulgar resultados de estudos, pesquisas e estatísticas sobre a situação do ensino municipal encaminhadas pela Secretaria da Educação do Município, propondo políticas e metas para a sua melhoria;</p> <p>VI. pronunciar-se sobre programas suplementares de assistência ao educando, com o objetivo de garantir acesso igualitário àqueles com necessidades especiais;</p> <p>VII. emitir parecer sobre assuntos e questões de natureza educativa e pedagógica propostos pelo Poder Executivo Municipal;</p> <p>VIII. analisar e avaliar normas, procedimento e parâmetros visando à garantia do princípio da gestão democrática, da autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira das unidades escolares públicas municipais;</p> <p>IX. acolher denúncia de irregularidade no âmbito da educação do Município, constituindo comissão especial para apuração dos fatos e encaminhamento às conclusões, quando for o caso, às instâncias competentes;</p> <p>X. manter intercâmbio com os Conselhos Nacional, Estadual e demais colegiados municipais de acompanhamento e controle social;</p> <p>XI. elaborar relatório anual de suas atividades, com caráter avaliativo, encaminhando-o para apreciação do Conselho Estadual de Educação;</p> <p>XII. promover a divulgação dos atos do Conselho Estadual de Educação, no âmbito do Município;</p> <p>XIII. emitir parecer sobre pedido de autorização para funcionamento de estabelecimento de Educação Infantil</p>

		<p>e de Ensino Fundamental, no âmbito do Município, observadas as normas estabelecidas pelo Conselho Estadual de Educação;</p> <p>XIV. analisar e pronunciar-se sobre os recursos interpostos de atos das unidades escolares municipais;</p> <p>XV. acompanhar e avaliar a chamada anual da matrícula, o recenseamento escolar, o acesso à educação, as taxas de aprovação/reprovação e de evasão escolar;</p> <p>XVI. acompanhar, analisar e avaliar a situação dos integrantes do Magistério Municipal, oferecendo subsídios para políticas visando à melhoria das condições de trabalho, formação e aperfeiçoamento dos recursos humanos;</p> <p>XVII. analisar e, quando for o caso, propor alternativas para destinação e aplicação de recursos do Orçamento Municipal para a educação, relacionados ao espaço físico, equipamentos e materiais pedagógicos;</p> <p>XVIII. analisar planos ou projetos para contrapartida do Município em convênios com a União, Estado e Universidades ou outros órgãos de interesse da educação;</p> <p>XIX. opinar e acompanhar o processo de cessação, a pedido, de atividades escolares de estabelecimentos ligados à rede municipal.</p>
8.393/2009	Órgão vinculado à Secretaria Municipal de Educação, de caráter permanente, consultivo, deliberativo, fiscalizador e mobilizador, de forma a garantir a participação da sociedade na orientação e implementação das políticas educacionais do Município.	Mesmas atribuições.

Fonte: Elaborado pelo autor

## **ANEXOS**

## ANEXO 1

## Informativo Municipal sobre as Escolas Cooperativas



## PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ

## ***ESCLARECIMENTOS IMPORTANTES SOBRE AS ESCOLAS COOPERATIVAS***

a) **Cooperativismo não é privatização**

A Prefeitura não pretende **privatizar** o ensino. Ele continuará **obrigatório, público e gratuito** como determina a Constituição Federal.

**Privatizar** é conceder a operação do serviço e a cobrança direta deste mesmo serviço. Ex: TCCC.

b) **Garantia dos aspectos pedagógicos**

A garantia dos aspectos pedagógicos que envolvem a aprendizagem, estão sendo garantidos já no Edital de Licitação. (tais como: Calendário, Regimento Escolar, Proposta Curricular, frequência a cursos de aperfeiçoamento, qualidade de merenda, formação e/ou continuidade da Associação de Pais e Mestres, Clube de Mães.)

c) **Qualidade de ensino não será comprometida**

A qualidade do ensino terá a mesma eficiência apresentada até agora, uma vez que 51,59% dos professores que hoje atuam na rede municipal foram incorporados entre o período de 1989 a 1991, sendo que neste último ano o percentual foi de 36,66%.

d) **Nova proposta visa a minimização da evasão escolar**

O índice de alunos que têm abandonado a escola vem crescendo: em 1988 foi de 1,53%; em 1989 foi de 1,82% e em 1990 foi de 7,38%.

e) **A eficiência da gestão descentralizada diminui os custos operacionais**

Quando a administração é centralizada, o custo pela própria natureza, e, pela estrutura necessária, torna-se mais cara, o que diminui e se torna mais eficiente à medida em que é descentralizada.

f) **Problemas administrativos solucionados**

Problemas da Administração Pública, tais como: 1.367 dias letivos de faltas justificadas através de 594 atestados médicos, em apenas 5 meses do corrente ano (sem incluir 16 licenças de gestação) deixarão de existir, e, conseqüentemente de serem pagos.

g) **Professores estáveis não serão atingidos**

Do total do Corpo Docente somente 22,33% são professores estáveis, não estando ameaçado nenhum emprego. Na implantação do novo sistema de administração serão cedidos para às empresas que ganharem a licitação ou absorvidos em outras funções.

h) **Maioria dos nossos professores tem caráter temporário**

Conforme determinação da Constituição Federal, após 05/10/1988, todos os contratos de trabalho, embora precedidos de testes seletivos têm caráter temporário, e nestas condições encontram-se 51,59% dos professores do Município.

## ANEXO 2

## Comunicado de professores da Escola João Batista Sanches

## SENHORES PAIS

A luxuosa cartilha do Sr. Prefeito quer vender a idéia de que a Empresa Privada oferece agilidade e qualidade em relação ao serviço público, que é considerado ineficiente, improdutivo.

É preciso desmistificar a suposta superioridade da empresa privada. Qualquer cidadão deste país depara-se, a todo momento, com a baixa qualidade dos produtos e serviços da iniciativa privada: mercadorias sem data de validade, rótulos enganosos, peso abaixo do estabelecido, eletrodomésticos sem garantia, prestadoras de serviços e/ou assistências técnicas que abusam da falta de informação do consumidor para trocar peças sem necessidades. Tudo isto tem só um objetivo: aumentar a margem de lucro em prejuízo do serviço oferecido.

Na área de prestação de serviços sociais o mesmo se verifica. Quem nunca ouviu falar de exames de saúde e de cirurgias feitas desnecessariamente por causa do objetivo do lucro? Mais grave ainda: quem nunca ouviu falar de pessoas que não tiveram atendimento médico por não poderem pagar os altos preços do serviço da iniciativa privada. Não podemos deixar de citar os casos das diversas empresas privadas de pecúlio que deixaram um enorme número de poupadores na mão. Sem falar que a iniciativa privada sempre teve neste país, sua "eficiência" garantida por diversas mamatas: escândalos, isenções de impostos e subsídios fiscais, concorrências fraudadas para execução de obras públicas, etc, etc, etc.

É essa eficiência e qualidade que o nosso Prefeito quer para nossa Escola e crianças

Até que ponto a lógica do lucro, que é própria da vida de qualquer empresa, é compatível com o objetivo dos serviços prestados pela rede Municipal de ensino: preparar cidadãos para a participação consciente na vida do País? A busca do lucro não compromete a própria qualidade dos serviços prestados?

A rede municipal de ensino, cujo o objetivo é a educação e não o lucro, é reconhecida pela qualidade dos serviços que presta e pela eficiência de sua gestão. Sendo pública, ela não apenas custa menos (porque não lucra) como também é mais democrática ( porque não é empresa ). As famílias elegem a direção da escola, mas não elegem o gerente do supermercado da esquina. Na proposta do Prefeito a escola e o supermercado são a mesma coisa: empresa. Corre que a empresa visa o interesse de seu dono enquanto a escola deve visar o interesse de toda a comunidade.

Neste País, quem menos ganha é quem paga mais impostos. E será da elevação dos impostos que sairão os lucros das escolas empresas.

Quem leu a cartilha do Prefeito pode chegar a duas conclusões: ou ela quer desinformar a população com o objetivo de vender sua idéia ou não sabe do que está falando. Nota-se, por exemplo, que a cartilha deixa a entender que são os professores os responsáveis pela evasão escolar, ocultando que é a situação de miséria do povo que faz com que o aluno abandone a escola para começar a trabalhar desde cedo. É mesmo assim, a evasão da rede municipal de ensino é baixíssima, sinal da qualidade de sua gestão.

Não é por medo de inovações e de perderem seu vínculo com o poder Público que os professores são contrários à escola-empresa. Se a proposta fosse boa, todo mundo já teria aderido. Embora o salário pago pelo setor público seja baixo, é a escola pública quem melhor realiza os ideais educacionais dos professores. E é com o aperfeiçoamento da escola Pública que todos estão comprometidos.

O rio de dinheiro gasto em propaganda não esconde o objetivo da privatização: criar uma educação capenga que forme pessoas com pouca capacidade crítica e voltar as verbas públicas para financiar lucros privados.

Em vez de usar o dinheiro do povo para garantir o lucro de poucos, a prefeitura deve investir no aperfeiçoamento da escola verdadeiramente pública.

É para esta luta que convocamos todas as famílias de alunos e a população em geral. Precisamos preservar o interesse do povo e o seu patrimônio, no caso a escola pública. Com este propósito que o Fórum de Defesa do Patrimônio Público, tirou o dia 24 de Outubro, como o Dia de Mobilização em Defesa da Escola Pública Municipal, e acontecerá várias manifestações na cidade com passeatas de estudantes e professores das Escolas Estaduais, Municipais e Universidade. Por esta razão não teremos aulas nas Escolas Municipais, e aproveitamos para convidar os Senhores Pais para participarem destas manifestações.

Professores e Professoras da Escola Municipal "João Batista Sanches"