



UNIVERSIDADE
ESTADUAL DE LONDRINA

DANIELA MODOLO RIBEIRO DE GOUVEA

**PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DA ESTRUTURA
DE GESTÃO EDUCACIONAL:
UMA ANÁLISE NO MUNICÍPIO DE LONDRINA-PR**

Londrina
2015

DANIELA MODOLO RIBEIRO DE GOUVEA

**PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DA ESTRUTURA
DE GESTÃO EDUCACIONAL:
UMA ANÁLISE NO MUNICÍPIO DE LONDRINA-PR**

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^o Dr. Saulo Fabiano Amâncio Vieira.

Londrina
2015

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)

G719p Gouvea, Daniela Modolo Ribeiro de.

Processo de institucionalização da estrutura de gestão educacional: uma análise no município de Londrina-PR / Daniela Modolo Ribeiro de Gouvea. - Londrina, 2015.

160 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, 2015.

Inclui bibliografia.

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

CDU 658.01

DANIELA MODOLO RIBEIRO DE GOUVEA

**PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DA ESTRUTURA DE
GESTÃO EDUCACIONAL:
UMA ANÁLISE NO MUNICÍPIO DE LONDRINA-PR**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração - Mestrado em Gestão e Sustentabilidade – da Universidade Estadual de Londrina, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração.

BANCA EXAMINADORA

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

Prof.^a Dra. Sônia Regina Vargas Mansano
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Prof. Dr. Ricardo Lebbos Favoretto
Universidade Nove de Julho - UNINOVE

Londrina, 29 de maio de 2015.

**Dedico esse trabalho ao meu eterno
mestre, meu Pai (in memoriam).**

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer, primeiramente, à minha família: minha mãe, Maria Luiza Ivone, e meu irmão, Danilo, pelo apoio, carinho, dedicação e, principalmente, por acreditarem em mim e no meu desenvolvimento. A vocês esse meu trabalho, com amor.

Aos meus colegas de sala do Mestrado, pelo carinho e paciência que tiveram com o meu crescimento individual e minha adaptação a esse ambiente acadêmico tão exigente e, ao mesmo tempo, enriquecedor.

Em especial, às minhas queridas amigas, Milene Rocha e Giovanna Galleli, minhas “madrinhas” de mestrado. A vocês, meu carinho, admiração e respeito.

Agradeço também, à minha querida amiga Renata Storti pela dedicação, carinho, paciência e, acima de tudo, pela amizade. Sua amizade e preocupação foram fundamentais para a conclusão desse trabalho. A você todo meu carinho!

Às minhas amigas e parceiras de Londrina, obrigada por me acolherem e compartilharem comigo momentos tão bons, divertidos e inesquecíveis. A vocês, minha amizade e meu desejo de sucesso.

À minha querida e admirada Professora Marlene Marchiori, por sempre acreditar em meu potencial e me instigar a seguir na carreira acadêmica. Foi você quem me apresentou essa vida de pesquisa e, conseqüentemente, essa riqueza que é o mundo do conhecimento.

Aos colegas do projeto de pesquisa vinculado a essa dissertação. Meu desejo de sucesso e aprendizado contínuo.

Aos meus amigos do intercâmbio (FREE), obrigada pelas palavras de apoio e carinho que sempre me incentivaram. A vocês o meu carinho e amizade eterna.

Ao Seu Chico, funcionário dedicado e exemplar do PPGA- UEL, pelo carinho e paciência que sempre teve comigo.

Ao Rhuann Destro, meu companheiro sempre carinhoso e dedicado. A você, todo o meu amor!

À Universidade Estadual de Londrina e PPGA – UEL. Professores queridos, eu desejo a vocês sucesso e motivação para seguir essa carreira que transforma as pessoas e as desenvolve em todos os sentidos.

À CAPES, pelo auxílio financeiro e compromisso com que teve comigo durante os meus dois anos de bolsista tendo sido estes fundamentais para a elaboração dessa pesquisa.

E, por fim, - e não menos importante - ao meu querido amigo e orientador, Saulo Fabiano. Lembro-me de um dia assistir a uma palestra do Professor Reed, na aula Magna, quando disse que a carreira de pesquisador, principalmente no Brasil, era difícil e que necessitava de incentivos e motivações. Disse então que uma dessas motivações era o exemplo de professores que passaram na nossa vida, nos incentivando a trilhar esse caminho e a nunca desistir.

Tenho comigo que meu orientador é um desses professores capazes de despertar os melhores sentimentos e motivações que temos em nós mesmos. Um exemplo de pessoa. Gostaria de lhe desejar tantas coisas, mas nada seria suficiente. Então, desejo apenas que você tenha muitos desejos. Desejos grandes e que eles possam te mover a cada minuto, ao rumo da sua felicidade. A você o meu trabalho, com carinho e admiração. Obrigada por todos momentos de crescimento contínuo!

“Grandes batalhas só são dadas a grandes guerreiros”.

(Ghandi)

GOUVEA, Daniela Modolo Ribeiro de. **Processo de Institucionalização da Estrutura de Gestão Educacional**: Uma análise no município de Londrina. 2015. 160 f Dissertação (Mestrado em Administração) – Centro de Estudos Sociais Aplicados, Universidade Estadual de Londrina.

RESUMO

A educação, em sua complexidade, representa uma importante forma de desenvolvimento social, pois proporciona aos cidadãos o acesso ao conhecimento e à informação, possibilitando que estes se tornem agentes sociais conscientes e participantes. Assim, se torna possível a criação de uma sociedade mais digna e desenvolvida em todos os sentidos. Por essa razão, a educação em nossa sociedade necessita de grandes investimentos, uma vez que é lei em direito de todos, o acesso a uma educação de qualidade. E, a fim de contribuir no entendimento sobre a gestão da educação bem como seu processo de institucionalização foram analisadas, em nível municipal na cidade de Londrina-PR, as estruturas de gestão da Secretaria de Educação do município. De tal modo, este trabalho buscou compreender o processo de institucionalização das estruturas de gestão no município de Londrina. Esse estudo também contou com o aporte teórico da teoria institucional (Meyer e Rowan, Dimaggio e Powel, Berger e Luckman, Scott, dentre outros), com ênfase no processo de institucionalização descrito pelas autoras Tolbert e Zucker (1999) que o subdividem em três fases: habitualização, objetificação e sedimentação. Em relação aos procedimentos metodológicos, a pesquisa classifica-se como qualitativa, exploratória, descritiva e estudo de caso único. A unidade de análise foi a Secretaria de Educação de Londrina/PR. Em relação aos procedimentos de coleta de dados foram utilizados dados primários (entrevistas semi-estruturadas) e secundários por meio de uma pesquisa documental (documentos oficiais, atas, jornais, leis, decretos, dentre outros). Os principais resultados apontam que a estrutura de gestão da Secretaria de Educação de Londrina encontra-se em fase de pré-institucionalização ou objetificação e os modelos de gestão adotados em cada período, conforme foi subdividido para análise, são, respectivamente, gerencial e democrático. Revela ainda que o contexto político, juntamente com a demanda de trabalho, resultou, no período analisado, em mudanças dos organogramas adotados. As conclusões trazidas por esse estudo almejam para a discussão da gestão das políticas públicas, principalmente no que tangem à educação como uma área do conhecimento que busca a democratização, eficiência e qualidade de seus resultados.

Palavras-chave: Educação. Teoria institucional. Modelos de Gestão.

GOUVEA, Daniela Ribeiro de Modolo. **Process of Institutionalization of Educational Management Structure:** An analysis in Londrina. 160 p. 2015. Dissertation (Master in Administration) - Applied Social Studies Center, State University of Londrina.

ABSTRACT

Education, in its complexity, is an important form of social development as it provides citizens access to knowledge and information, enabling them to become social conscious agents and participants. Thus, it becomes possible to create a more dignified society and developed in all directions. For this reason, education in our society requires large investments, since it is in law the right of all, access to quality education. And in order to contribute to the understanding of management education and its institutionalization process were analyzed at the municipal level in the city of Londrina, the Secretariat of the management structures of municipal education. So, this study sought to understand the process of institutionalization of the management structures in the city of Londrina. This study also included the theoretical framework of institutional theory (Meyer and Rowan, DiMaggio and Powell, Berger and Luckman, Scott, among others), emphasizing the institutionalization process described by Tolbert and Zucker authors (1999) which divided into three phases: habitualization, objectification and sedimentation. Regarding the methodological procedures, the survey ranked as qualitative, exploratory, descriptive and unique case study. The unit of analysis was the Secretary of Education of Londrina / PR. With regard to data collection procedures used were the primary data (semi-structured interviews) and secondary through desk research (official documents, minutes, newspapers, laws, decrees, among others). The main results show that the management structure of Londrina Department of Education is in pre-institutionalization phase or objectification and management models adopted in each period, as was subdivided for analysis, are, respectively, managerial and democratic. It also shows that the political context, along with the demand for labor resulted in the reporting period, changes in the adopted organizational charts. The findings brought by this study aims to discuss the management of public policies, especially in that concern to education as an area of knowledge which seeks the democratization, efficiency and quality of its results.

Keywords: Education. Institutional theory. Management Models.

LISTAS DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente.....	90
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.....	57
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.....	57
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.....	16
IBICT	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações.....	20
LDB	Lei das Diretrizes e Bases da Educação	57
MEC	Ministério da Educação e Cultura	57
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico	16
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação	57
PISA	Programa Internacional de Avaliação dos alunos	16
PNE	Plano Nacional de Educação.....	68
<i>Spell</i>	<i>Scientific Periodicals Electronic Library</i>	22
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura.....	15

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 –	Organização da pesquisa	24
Figura 2 -	Processos inerentes à institucionalização	45
Figura 3 -	Fluxo de análise dos dados.....	87
Figura 4 -	Linha evolutiva do organograma da Secretaria de Educação de Londrina	93
Figura 5 -	Processo de Institucionalização da Sec. Educação de Londrina	125
Figura 6 -	Processos Isomórficos da Secretaria de Educação de Londrina	127

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 -	Publicações em Teoria Institucional nos Periódicos nacionais entre os anos 1999 a 2011	20
Quadro 2 -	Evolução do Total de Teses e Dissertações referentes a Teoria Institucional e Gestão educacional.....	21
Quadro 3 -	Autores e questões fundamentais da Teoria Institucional.....	28
Quadro 4 -	Diferenças entre Velha escola Institucional e Neo-Institucionalismo	33
Quadro 5 -	Os três pilares das instituições	35
Quadro 6 -	Estágios de institucionalização e dimensões comparativas	44
Quadro 7 -	Características de Gestão educacional	72
Quadro 8 -	Dados dos informantes da pesquisa	81
Quadro 9 -	Síntese da estratégia metodológica	88
Quadro 10 -	Histórico normativo da Secretaria de Educação de Londrina.....	91
Quadro 11 -	Leis Federais relacionais à estrutura de gestão da Secretaria de Educação de Londrina.....	101
Quadro 12 -	Leis Estaduais relacionadas à estrutura de gestão da Secretaria de Educação de Londrina.....	107
Quadro 13 -	Instrumentos normativos municipais relacionados à gestão de estrutura da Secretaria de Educação de Londrina	109
Quadro 14 -	Síntese da estrutura organizacional da Secretaria de Educação de Londrina	121
Quadro 15 -	Respectivos responsáveis pelo setor da educação no município desde o seu começo até o ano de 2013.....	124
Quadro 16 -	Modelos de gestão adotados em cada fase da subdivisão do processo de institucionalização das estruturas de gestão da Secretaria de Educação de Londrina	128

LISTA DE TABELA

Tabela 1 -	Categorias e Subcategorias do Processo de Institucionalização	83
Tabela 2 -	Categorias de análise dos tipos de Gestão.....	85

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	155
1.1	Objetivo Geral	199
1.2	Objetivos Específicos	199
1.3	Justificativa/Relevância	199
1.4	Estrutura do Trabalho	233
2	TEORIA INSTITUCIONAL	255
2.1	Instituições e Processos de Institucionalização	355
2.2	Campo Organizacional	466
2.3	Isomorfismo.....	499
3	EDUCAÇÃO	566
3.1	Breve Histórico do Desenvolvimento da Educação no Brasil.....	566
3.2	A Importância da Educação para uma Sociedade Desenvolvida	588
3.3	Gestão Educacional: Contexto e Importância	61
4	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	777
4.1	Classificação Geral da Pesquisa	777
4.2	Unidade de Análise.....	799
4.2.1	Coleta de dados.....	799
4.3	Definição das Categorias e SubCategorias.....	82
4.4	Análise dos Dados	866
4.5	Quadro Síntese.....	888
4.6	Limitações da Pesquisa.....	899
5	APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS	90
5.1	Histórico de estruturação da Educação Municipal de Londrina-PR.....	90
5.2	Estrutura de gestão da Secretaria de Educação do município de Londrina-PR	100
5.3	Processo de institucionalização da estrutura de gestão da Secretaria de Educação.....	113
5.4	Análise e Discussão dos Resultados.....	118

6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	131
	REFERÊNCIAS	133
	ANEXOS	142
	ANEXO A - The learning curve (the learning curve, 2014) Educação e habilidades para toda a vida.....	143
	ANEXO B - Veja as 20 metas do Plano Nacional de Educação (PNE) sancionado por Dilma (PT, 2014)3/07/2014 - 17h34 / Por Agência PT	148
	ANEXO C - Jornal Escolar da década de 40 no município de Londrina	151
	APÊNDICES	152
	APÊNDICE A - Roteiro da Entrevista Semiestruturada.....	153
	APÊNDICE B - Consentimento de Pesquisa.....	155
	APÊNDICE C - Quadro 16 - Respectivos responsáveis pelo setor da educação no município desde o seu começo até o ano de 2013	158
	APÊNDICE D - Foto tirada do mural de comunicação da Secretaria de Educação de Londrina no início de novembro de 2014	160

1 INTRODUÇÃO

A educação representa hoje, na sociedade brasileira, uma importante forma de desenvolvimento econômico, social e ambiental, uma vez que é por meio desta que o cidadão se torna um agente social consciente e ativo no meio em que vive. Desse modo, “faz-se necessário o pensar crítico; caso contrário, o que parece diálogo ou troca de ideias, pode, na verdade, ser uma manipulação de ideias” (MACHADO, 2012, p. 167). Ghiraldelli (2000) também relata que um povo com pouca instrução se torna mais suscetível à manipulação por parte do governo tornando-os mais ignorantes, pois não são capazes de conhecerem seus direitos e, portanto, não lutam por eles.

De acordo com Lopes e Tenório (2011, p. 98), a educação incorpora um papel fundamental para enfrentar os desafios inerentes à sociedade contemporânea, principalmente os desafios relacionados aos problemas sociais. Logo, “em plena sociedade do conhecimento, a educação incorpora-se quase que naturalmente ao conceito da sustentabilidade”, pois “falar da sustentabilidade significa falar em superação das desigualdades sociais no Brasil” (LOPES; TENÓRIO, 2011, p. 138). Complementa ainda que, quanto maior o número de anos de escolaridade, maior o acesso ao conhecimento produzido socialmente (ou seja, distribuição de riqueza produzida socialmente bem como redução das desigualdades sociais) (LOPES; TENÓRIO, 2011).

Desse modo, a educação representa um fator fundamental para o desenvolvimento de uma sociedade. Pois, de acordo com Gadotti (2000, p.3) “há um consenso de que o desenvolvimento de um país está condicionado à qualidade da educação”, isto é, mensurar a qualidade da educação de um país significa mensurar a qualidade social de sua população.

Conforme dados fornecidos pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), divulgados em janeiro de 2014, no 11º Relatório de Monitoramento Global de Educação para Todos, é possível observar que no mundo ainda há o equivalente a 774 milhões de analfabetos e, aproximadamente, 57 milhões de crianças que não frequentam a escola primária, gerando aos cofres públicos uma crise na aprendizagem mundial de 129 bilhões de dólares por ano. Ainda analisando os indicadores internacionais tem-se que a educação no Brasil, de acordo com dados de 2014 da *The Economist Intelligence Unit* (EIU) em parceria com a *Pearson International*, ocupa o 38º lugar entre os 40 países analisados. O estudo leva em consideração as habilidades cognitivas dos alunos e o desempenho escolar a partir do cruzamento de indicadores da Organização

para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE): Programa Internacional de Avaliação dos alunos Programa Internacional de Avaliação dos alunos (PISA), Tendências Internacionais nos Estudos de Matemática e Ciência (Timms) e avaliações do Progresso no Estudo Internacional de Alfabetização e Leitura (Pirls). Também são utilizados dados educacionais de alfabetização e aprovação (Ver mais detalhes da metodologia utilizada na pesquisa no Anexo 1).

Já, ao considerar a educação a partir de uma perspectiva nacional, de acordo com as taxas de alfabetização disponibilizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2010), analisa-se que há uma evolução positiva nos indicadores educacionais brasileiros, ou seja, 91% dos brasileiros (acima de dez anos de idade) são alfabetizados. Contudo, ao considerarem os números absolutos, verifica-se que cerca de 18 milhões de brasileiros ainda não foram alfabetizados. E, analisando esses dados, sob a premissa de que a Educação básica é um direito para todos os cidadãos brasileiros, defendido pela Constituição Federal de 1988 - artigo 205 observa-se que por lei esses 9% restantes de analfabetos não poderiam existir. Ademais, de acordo com os dados disponibilizados pela UNESCO (2014), o Brasil encontra-se entre os 53 países que ainda não alcançaram e nem estão perto de alcançar a meta do programa “Educação para Todos” até 2015, mesmo apresentando consideráveis avanços nos investimentos na educação nas últimas duas décadas.

Ressalta-se ainda que, segundo o relatório *Education at a glance* divulgado em setembro de 2014 pela OCDE, é nítida a discrepância no investimento do aluno de ensino fundamental em comparação com o aluno de ensino superior, uma vez que os alunos no ensino superior possuem quatro vezes mais investimentos do que os alunos no ensino fundamental. Ademais, a partir dos dados fornecidos no relatório Panorama da educação da OCDE de 2014, tem-se que no Brasil um professor que leciona em escola da rede pública, no ensino fundamental, ganha em média um salário correspondente a US\$ 10.375 /ano. Já, a média dos países da OCDE é de US\$ 29.441/ano. Em relação ao ensino médio, um professor iniciante recebe um salário em média de US\$ 10.375/ano, ocupando um lugar pior ainda na média da OCDE, que é de US\$ 32.255.

De tal modo, é possível analisar e perceber que o Sistema Educacional ainda carece de melhorias, e uma das possíveis causas pode ser uma inadequada estrutura de gestão, na qual se evidencia a negligência e o descaso à implementação das políticas públicas na educação. Faz-se necessário destacar que as falhas de gestão podem ser decorrentes do processo de descentralização administrativo do Estado ocorrido na década de 1980.

Observa-se que a partir da década de 1980 houve uma série de mudanças nas políticas públicas do país, marcadas pela redemocratização, em que os municípios começaram a se fortalecer economicamente perante o Estado. Uma das características dessa redemocratização foi uma significativa participação dos municípios na receita nacional passando de 8,7% para 16,6% do total arrecadado na federação (ABRUCIO, 2006).

Porém, foi a partir da década de 1990 que essa maior participação dos municípios começou a gerar conflitos. De acordo com Abrucio (2006), grande parte das atribuições que foram passadas aos municípios acabaram sendo administradas de maneira equivocada e desorganizada, refletindo assim a precariedade vista atualmente nos sistemas de gestão dos recursos públicos.

Essa capacitação dos municípios para a adequada gestão das novas atribuições não foi ofertada pelo Estado, o que, conseqüentemente, fez gerar uma deficiência na gestão dos recursos públicos evidenciando os problemas administrativos que são refletidos atualmente na gestão pública, mais especificamente, no que tange aos baixos índices de desenvolvimento na educação. Desse modo, foi possível perceber que o fato de uma maior autonomia por parte dos municípios e a democratização do poder local não representaram uma melhoria na gestão pública (ABRUCIO, 2006), o que pode ser também observado na gestão dos recursos educacionais.

Logo, considerando o exposto, indaga-se: As estruturas de gestão das secretarias de educação foram desenvolvidas pensando nos princípios constitucionais da eficiência e da equidade? Como se deram os processos de estruturação de tais estruturas de gestão? De que modo a maneira como está estruturada a gestão da Secretaria da Educação pode influenciar o desempenho dos alunos?

Vale ressaltar que, na Constituição Federal de 1988 encontram-se dois princípios da Administração Pública, mais precisamente no art. 194, o princípio da equidade na forma de participação de custeio e, no art. 37, o princípio da eficiência assegurando à universalização do ensino. Esses princípios podem nortear uma adequada gestão democrática visando uma melhor distribuição e investimento dos recursos públicos.

Assim, quando analisadas as estruturas de gestão da Secretaria de Educação, é possível observar a maneira com que a mesma foi e/ou está sendo institucionalizada, uma vez que esse fenômeno é considerado um processo. Deste modo, pode-se refletir que o processo de institucionalização da atual estrutura de gestão, de alguma forma, pode influenciar os índices do desenvolvimento educacional dos alunos, em especial os que estão

cursando o ensino básico e fundamental, pois ao entendê-las é possível ter conhecimento da maneira como os recursos são investidos e geridos no município.

Porquanto, esse estudo pode representar, de certa forma, um instrumento teórico que busca entender de que maneira ocorrem os processos de institucionalização das estruturas³ de gestão de uma Secretaria de Educação, analisando esse processo como a própria construção social da sua realidade.

Acredita-se ainda que esse processo de institucionalização possa receber “influência das construções e desconstruções institucionais” (BANDEIRA, 2005, p. 11). Nesse sentido, essa dissertação pretende utilizar dessa capacidade explicativa da teoria institucional para a compreensão do fenômeno analisado.

Ademais, no que tange à teoria institucional observa-se a importância dada à legitimidade social, pois para autores como Meyer e Rowan (1977), organizações que são legitimadas aumentam suas perspectivas de sobrevivência. Segundo os autores, as organizações formais estão se tornando endêmicas nas sociedades modernas e tal fato se explica pela complexidade das redes inter-organizacionais exigindo que cada vez mais sejam elaborados objetivos, políticas, posições hierárquicas e normas processuais. Desse modo, essas características estruturais formais estão sendo incorporadas frequentemente nas atividades rotineiras de trabalho, fazendo com que organizações formais se tornem mais comuns e mais elaboradas (MEYER; ROWAN, 1977). Logo, se tornam mais reconhecidas na sociedade e, conseqüentemente, geram mais chances de obtenção de recursos e investimentos, nesse caso, por parte do Governo Federal.

Ainda nesse contexto, o entendimento científico do processo de institucionalização em organizações públicas pode contribuir na identificação de características históricas que foram determinantes no processo de criação de suas estruturas, bem como entender o seu trabalho de gestão, suas funções administrativas, os valores, costumes, leis e as próprias práticas coletivas determinantes para a construção de uma vida organizacional.

Logo, formula-se a seguinte pergunta de pesquisa: **Como ocorreu o processo de institucionalização das estruturas de gestão da Secretaria de Educação do município de Londrina-PR?**

1.1 Objetivo Geral

Compreender o processo de institucionalização das estruturas de gestão da Secretaria de Educação do município de Londrina – PR.

1.2 Objetivos Específicos

- Descrever o histórico de estruturação da gestão da Secretaria de Educação do município de Londrina-PR;
- Verificar a atual estrutura de gestão da Secretaria de Educação do município de Londrina-PR;
- Analisar as mudanças que auxiliaram e/ou dificultaram a institucionalização da estrutura de gestão da Secretaria de Educação do município de Londrina-PR.

1.3 Justificativa/Relevância

Considerando o levantamento realizado por Cintra (2013) para quantificar o número de artigos publicados em periódicos nacionais com qualis entre A1, A2, B1 e B2, envolvendo a temática da teoria institucional, tem-se que o total de artigos é de 67, conforme ilustrado no Quadro 1.

Quadro 1 - Publicações em Teoria Institucional nos Periódicos nacionais entre os anos de 1999 a 2011.

Revista e Instituição	Qualis	Total de artigos nos anos entre 1999 a 2011
BAR – ANPAD	A2	13
G&P – UFSCAR	A2	1
RAP- FGV	A2	2
RAC – ANPAD	B1	18
RAE-FGV	B1	8
RAEe- FGV	B1	2
RAM-UPM	B1	4
O&S-UFBA	B2	6
RAUSP-USP	B2	2
REAd-UFRGS	B2	11
Total		67

Fonte: Cintra (2013, p. 178)

Logo, a partir do quadro é possível observar a escassez de artigos publicados em periódicos, com alto grau de impacto na academia. Complementarmente foi realizada uma busca no acervo da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (IBICT), em julho de 2014, no qual foi identificado que, atualmente, existem 356 teses de doutorado e 623 dissertações de mestrado tratando da temática “teoria institucional”; já sobre a temática “teoria institucional e gestão”, foram encontradas 66 teses de doutorado e 116 dissertações de mestrado.

Em relação à temática “teoria institucional e gestão educacional”, identificaram-se 25 pesquisas de doutorado e mestrado como exposto no quadro:

Quadro 2 - Evolução do Total de Teses e Dissertações referentes a Teoria Institucional e Gestão Educacional.

TEORIA INSTITUCIONAL E GESTÃO EDUCACIONAL	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Administração	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Educação	-	-	-	4	-	-	-	1	-	-	-
Políticas Públicas	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-
Linguística Aplicada e Estudos da Linguagem	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-
Engenharia	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-
Comunicação e Semiótica	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-
Sociologia	-	-	1	-	1	-	-	-	-	-	-
Sub-total Teses de Doutorado	12										
Administração	-	-	-	1	1	-	1	-	-	-	-
Educação	1	1	1	2	1	1	-	-	-	-	-
Sociologia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Políticas Públicas	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-
Turismo	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-
Saúde Coletiva	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Subtotal Dissertação de Mestrado	13										
TOTAL GERAL	25										

Fonte: Elaborado pela autora

A partir dos dados levantados é possível notar que houve no ano de 2007 aumento no número de publicações de teses e dissertações relativas à temática, porém esse aumento não foi observado nos anos seguintes. Evidencia-se também que, no ano de 2013 e início de 2014 (até o mês de julho), não houve, de acordo com os dados disponíveis no acervo da IBICT, nenhuma tese de doutorado nem dissertação de mestrado, explicitando a necessidade do aumento de número de publicações acadêmicas relativas ao tema.

Nesse contexto, fica evidente a importância da ampliação de estudos na área da administração envolvendo a teoria institucional aplicada no campo da educação, pois foram identificados somente quatro trabalhos, sendo uma tese e três dissertações.

Complementar a essa pesquisa, foi realizada uma busca de artigos científicos no portal *Spell* (*Scientific Periodicals Electronic Library*) – a palavra-chave “teoria institucional” resultou em 99 artigos; enquanto a palavra-chave “processo de institucionalização resultou em 11 artigos.

Em uma perspectiva teórica tem-se ainda que autoras como Tolbert e Zucker (1999), referências na área dos estudos sobre teoria institucional, também afirmam ser necessário maior desenvolvimento teórico do tema no intuito de entender e explicar as condições e os processos que fizeram com que as estruturas se institucionalizassem, uma vez que “a teoria institucional oferece uma extensão importante e distintiva [...] para explicar a estrutura organizacional” (1999, p. 213). Por essa razão, essa pesquisa pode representar um ponto de partida a fim de instigar mais estudos envolvendo a teoria institucional e a gestão educacional a ser produzidos na academia.

Machado-da-Silva e Gonçalves (1999), também destacam que poucos são os estudos empíricos que relatam sobre os mecanismos inerentes às dinâmicas sociais existentes no ambiente organizacional, da mesma forma que também são escassos os estudos sobre as formas de desenvolvimento organizacional mediante uma mudança no plano institucional.

Quanto à contribuição empírica da presente pesquisa, verifica-se a relevância de conhecer em profundidade as estruturas de gestão do sistema educacional no município com o objetivo de apontar desde os seus traços históricos de sua estruturação até o presente momento, ressaltando a importância de uma adequada e eficiente gestão por parte da administração pública. Ou seja, ter conhecimento da formação e construção desse processo de gestão permite ao pesquisador encontrar imbricações entre as práticas dos diversos atores envolvidos nesse processo e saber se eles responderam negativamente ou positivamente a elas.

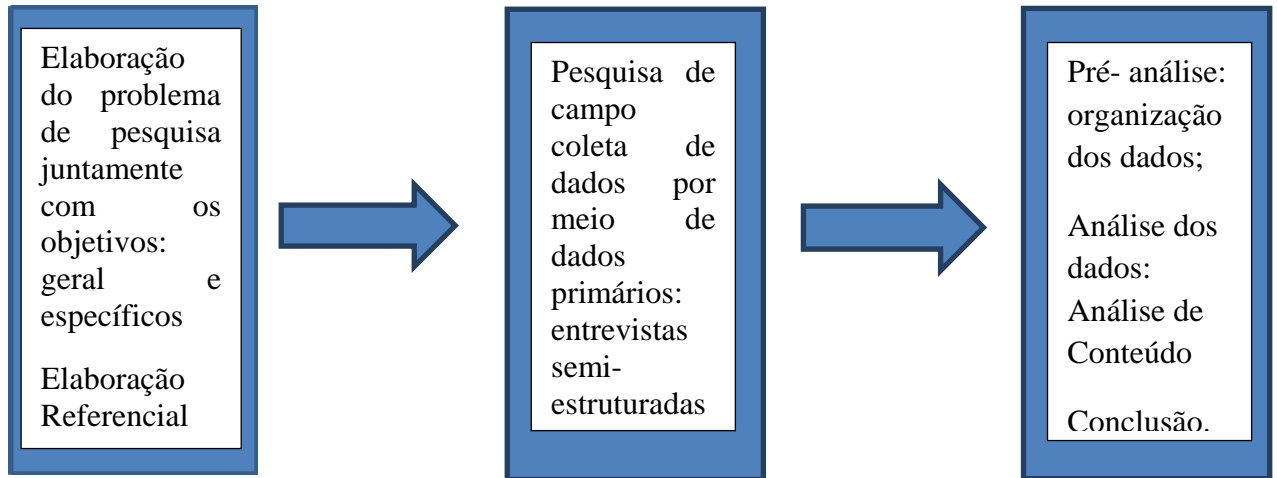
Fernando Azevedo (1958), na década de 1950, já elencava alguns entraves do ensino e que quando observados apresentam persistência nos dias atuais. Dentre eles, enfatiza-se às destinadas especialmente a deficiência da administração pública no repasse dos investimentos na educação que são: desorganização administrativa, ausência de democracia, elitismo, falta de vontade política, falta de continuidade nas políticas educacionais, falta de autonomia. Desse modo, o presente trabalho, o qual busca compreender o processo de institucionalização das estruturas de gestão da Secretaria de Educação do município de Londrina pode contribuir no reconhecimento de problemas e impasses encontrados nas estruturas de gestão da Secretaria que prejudicam no bom e adequado funcionamento desta.

Além disso, ressalta-se a importância desse estudo uma vez que este deriva de um projeto do CNPq que analisa a relação existente entre custo e desempenho dos alunos de escolas municipais de Londrina em convênio com o Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

1.4 Estrutura do Trabalho

Nesse capítulo introdutório foi apresentado o problema, os objetivos e a justificativa dessa pesquisa. Já no capítulo seguinte serão abordados os temas teóricos como a Teoria Institucional e a Educação. São apresentados tópicos seguintes relacionados à Teoria Institucional, os Processos de Institucionalização, Campo organizacional e Isomorfismo. Em um segundo momento, será apresentado um panorama geral sobre a Educação brasileira para que assim seja possível relacionar ambas as temáticas, evidenciando que a sua inter-relação representa, de alguma forma, uma evolução para a área da Administração. No capítulo 4, serão explicitados os procedimentos metodológicos, bem como a perspectiva metodológica adotada. E, por fim, os capítulos 5, com a análise dos resultados obtidos, e 6, com as considerações finais. Segue um esquema para melhor visualização.

Figura 1 – Organização da pesquisa.



Fonte: Elaborado pela autora.

2 TEORIA INSTITUCIONAL

As origens da teoria institucional nos estudos da administração estão datadas por volta da década de 1940, quando pesquisadores da área começaram a perceber que o ambiente afetava diretamente as atividades organizacionais (QUINELLO, 2007). Após tal constatação, surgem inúmeras teorias a fim de explicar tal fenômeno como, por exemplo: a estruturalista iniciada após a década de 1950, a dos sistemas abertos, a contingencial, seleção natural, dentre outras.

A teoria institucional teve seu início nos estudos relacionados à sociologia e um dos seus autores mais influentes é o sociólogo Philip Selznick, o qual tinha como precursor Robert Hatch (1997) que também corrobora com a afirmação de que Selznick (1971) é tido por muitos estudiosos como precursor da teoria institucional. Ambos, conforme Scott (1987) salienta, forneceram as premissas dos processos de institucionalização presentes nas organizações.

Para Burrell e Morgan (1979), esse estudo da teoria institucional representa um dos aportes do funcionalismo na teoria das organizações – razão pelo fato de Selznick ser considerado um estudioso funcionalista. Também, conforme salientado por Tolbert e Zucker (1999), uma das maiores contribuições de Merton e seus pesquisadores foi justamente esse enfoque nos estudos da dinâmica da mudança social, visão essa que os “funcionalistas eram acusados de negligenciar” (TOLBERT; ZUCKER, 1999, p. 198).

Contudo, a análise organizacional, sob a perspectiva da teoria institucional, é algo relativamente novo no campo da administração (QUINELLO, 2007), uma vez que até tal período as ações sociais eram baseadas em concepções racionais, visão herdada dos princípios positivistas que influenciaram, conseqüentemente, o início dos estudos organizacionais. Ademais, Tolbert e Zucker (1999, p. 196) explicam que “há pouco consenso sobre a definição de conceitos-chave, mensurações ou método no âmbito desta tradição teórica”.

Alves (2012), ao analisar a obra de Selznick (1987), relata que (contrariando as teorias até então existentes, que enalteciam a perspectiva de que as organizações eram baseadas somente em ações racionais e objetivas) reconheceu que as organizações não agiam somente baseadas em seus papéis formais, elas também agiam de acordo com seu sistema de valores. Isto é, o autor transcendeu a orientação até então exclusivamente técnica para incluir o sistema de valores como parte integrante da estrutura de ação nas organizações (BANDEIRA, 2005).

Segundo Fachin e Medonça (2003), para Selznick (1971) a formalidade é inerente à vida organizacional, porém a mesma também é formada por dimensões não-rationais. Em outras palavras, os atores sociais que compõem as organizações não agem puramente de forma racional e planejada, eles também constroem socialmente as suas realidades organizacionais de maneira subjetiva.

Nesse entendimento, Quinello (2007) salienta que as organizações começaram a ser percebidas e reinterpretadas a partir de aspectos fenomenológicos, enaltecendo a participação do indivíduo nesses processos de construção social, sendo eles resultados não somente de ações racionalizadas, mas também de “interações políticas, culturais, processos cognitivos e simbólicos (elementos não racionais)” (QUINELLO, 2007, p. 32). Sendo assim, a teoria institucional diferencia-se das abordagens exclusivamente racionalistas, uma vez que entende os “fenômenos sociais, políticos, culturais, econômicos, dentre outros” como parte integrante do ambiente institucional “moldando as preferências individuais e as categorias básicas do pensamento como o indivíduo, a ação social, o Estado e a cidadania” (VIEIRA; CARVALHO, 2003, p. 13).

Selznick (1996), conforme explicita Bandeira (2005), compartilha da mesma visão de Schein (1996) quando afirma que as organizações “são melhores entendidas se forem consideradas as múltiplas racionalidades que a constituem” (BANDEIRA, 2005, p. 19), pois possuem linhas tênues e permeáveis de diferenças em seus aspectos objetivos e subjetivos. Logo, entende-se que essa compreensão da organização, incluindo tanto aspectos racionais quanto subjetivos, faz com que os fenômenos, inerentes à vida organizacional, sejam melhor compreendidos e analisados.

Ademais, para Selznick (1971) a institucionalização é definida como um processo e por essa razão possui uma abordagem epistemológica interpretativista e subjetivista. Tal classificação se dá pelo fato da realidade na qual as organizações estão inseridas ser socialmente construída pelos seus indivíduos e institucionalmente sustentada pelos mesmos, como afirma Reed (1992).

Vale ressaltar também que a teoria institucional se desenvolveu em três aspectos: o econômico, o político e o sociológico. No aspecto econômico, a teoria institucional tem como intuito “oferecer instrumentos para a compreensão da influência da matriz institucional sobre o ambiente econômico que estejam baseados nos mesmos fundamentos metodológicos e conceituais que estruturam o pensamento econômico convencional” (FILHO; FILHO, 2010, p. 214). Desse modo, essa escola proporcionou a

expansão da análise econômica, pois contribuiu para uma nova perspectiva de investigação das ciências econômicas.

Já no aspecto político, segundo Alves (2012), enfatiza-se a autonomia das instituições políticas perante pressões tanto sociais quanto políticas, uma vez que “a reivindicação de autonomia é necessária para estabelecer que as instituições políticas são mais do que simples espelhos de forças sociais” (MARCH; OLSEN, 2008, p. 127). Os autores observam que a teoria institucional, sob aspecto político, pode ser apresentada como uma importante perspectiva epistemológica para se entender as ciências sociais.

E por fim, sob o aspecto sociológico, escopo do presente trabalho, que:

Remonta ao fim dos anos 70, no momento em que certos sociólogos puseram-se a contestar a distinção tradicional entre a esfera do mundo social, vista como reflexo de uma racionalidade abstrata de fins e meios (tipo burocrático) e as esferas influenciadas por um conjunto variado de práticas associadas à cultura. Desde Max Weber, numerosos sociólogos consideraram as estruturas burocráticas que dominam o mundo moderno, sejam elas ministérios, empresas, escolas, grupos de interesses etc, como produto de um intenso esforço de elaboração de estruturas cada vez mais eficazes, destinadas a cumprir tarefas formais ligadas a essas organizações. Parecia-lhes que a forma organizacional dessas estruturas era praticamente a mesma, devido à racionalidade ou da eficácia inerentes a elas e necessárias para o cumprimento de suas tarefas (HALL; TAYLOR, 2003, p. 207)

Dentro dessa perspectiva de análise da teoria institucional, Prates (2000) acresce ainda quatro vertentes utilizadas no intuito de se analisar as instituições que são:

- A vertente mais tradicional sobre instituição advém dos estudos de Émile Durkeim, que acrescia, no conceito de instituição, a visão de valores morais e comportamentais que condiziam com o ambiente externo refletindo, conseqüentemente, na interação social;
- A segunda vertente, modelo interacionista simbólico, as instituições são consideradas valores e normas que se adaptam às relações interpessoais e aos grupos;
- Na concepção da fenomenologia, Garfinkel (1967) acreditava que a ordem social não procedia de padrões compartilhados e nem de papéis sociais, mas de atividades práticas do cotidiano;
- Na vertente mais racional, advinda de fortes referências da economia neoclássica, as instituições eram tidas como sistemas de normas que

diminuíam os custos de uma transação interpessoal, em função da interação social.

Selznick (1971) também analisa que a principal diferença existente entre uma organização e uma instituição está na infusão de valores, valores morais e comportamentais que condiziam com o ambiente externo refletindo, conseqüentemente, na interação social, descritos também por Émile Durkheim. Essa infusão de valores se dá quando as organizações não são mais avaliadas como simples instrumentos de funções sistematizadas, mas como “fontes de gratificação pessoal direta e veículos de integridade de um grupo” (SELZNICK, 1971, p. 34).

Essa infusão pode trazer uma integridade e qualidade distinta para uma organização. De acordo com Bandeira (2005, p. 28) “os símbolos, valores e traços culturais são elementos de legitimidade e que passam a ser vistos como pertinentes à estrutura organizacional”. Entende-se por estrutura organizacional como “a soma total das maneiras pelas quais o trabalho é dividido em tarefas distintas e como é feita a coordenação entre as tarefas” (MINTZBERG, 2003, p. 10) Dessa maneira, estes elementos passam a ser parte integrante da análise organizacional.

Tem-se também que diferentes elementos foram utilizados na análise institucional. Autores como Berger e Luckmann na década de 1960 e 1970, Meyer, Scott e Zucker décadas de 1970 e 1980 e DiMaggio e Powell década de 1990, trabalharam questões tidas como fundamentais para o desenvolvimento da teoria institucional como explicitado no quadro:

Quadro 3 - Autores e questões fundamentais da Teoria Institucional

Autor	Década	Elementos	Objetivo
Berger e Luckmann	1960 e 1970	Sociais	Realidade socialmente construída
Meyer, Scott e Zucker	1970 e 1980	Padrões e práticas como valores. Sentimentos e significados	Como a interação de padrões e estruturas é legitimada
DiMaggio e Powell	1980 e 1990	Forças coercitivas, miméticas e normativas	Homogeneidade e similaridade entre organizações

Fonte: QUINELLO (2007, p. 61)

Para os autores como Berger e Luckmann, nas décadas de 1960 e 1970, os principais elementos utilizados para a análise da teoria institucional eram os elementos sociais, ou seja, a interação é parte integrante dessa concepção da teoria institucional. Segundo os autores, a realidade é socialmente construída pelos indivíduos e é a partir dessa interação, que os processos começam a se tornar institucionalizados.

Já para Meyer, Scott e Zucker, nas décadas de 1970 e 1980, a teoria institucional possuía como elementos principais os padrões e práticas das atividades no qual, para esses autores, passam a ser internalizados pelos atores sociais como valores, sentimentos e significados.

DiMaggio e Powell, nas décadas de 1980 e 1990, começam a inserir os elementos relacionados ao isomorfismo na abordagem da teoria institucional como: forças coercitivas, miméticas e normativas no qual, possuem como objetivo analisar a homogeneidade e similaridade entre as organizações. Desse modo, nota-se que, a partir do quadro é possível observar diferentes interpretações acerca da teoria institucional e suas perspectivas de análise.

Das diferentes abordagens da teoria institucional, uma das perspectivas mais adotadas é a realizada no artigo de Meyer e Rowan, na década de 1970, pois representou uma ruptura com os padrões tradicionais de se pensar a estrutura formal das organizações e a “natureza da decisão organizacional por meio da qual se produz a estrutura (TOLBERT E ZUCKER, 1999, p. 200). Para Meyer e Rowan (1977), muitas das estruturas organizacionais formais emergem das reflexões de regras racionalizadas que já foram institucionalizadas no ambiente.

Porém, para entender esse fenômeno é necessário, primeiramente, entender o conceito de estrutura em uma organização. Hall (2004, p. 47) explicita que a estrutura “não é fixa para sempre”, ou seja, ela é passível de mudança e adaptação. O autor reflete ainda que as estruturas se constituem das próprias interações dos indivíduos e mesmo tendo como finalidade impedir o comportamento aleatório dos mesmos, elas não acarretam uma conformidade total, conforme exposto.

As estruturas possuem três funções básicas que são:

Produzir resultados organizacionais e atingir metas organizacionais – em outras palavras, ser eficazes;
 As estruturas são criadas para minimizarem, ou ao menos, regularem a influência das variações individuais na organização. As estruturas são impostas para assegurar que os indivíduos se adaptem às exigências das organizações; e não ao contrário;
 As estruturas são os cenários nos quais o poder é exercido [...], as decisões são tomadas [...] e as atividades são realizadas (HALL, 2004, p. 47).

Dessa maneira, essas funções representam uma forma de regulamentar as atividades dos indivíduos, fazendo com que estas sejam realizadas de modo eficaz. Por essa razão a estrutura, segundo Meyer e Rowan (1977), é um projeto de atividades que incluem a tabela de organização, ligadas por metas explícitas e políticas que compõem uma teoria racionalizada logo, assumem diversas formas de controle e coordenação das atividades dos indivíduos, fazendo com que elas se tornem formalizadas.

Para que essas atividades se tornem formalizadas, as regras e os procedimentos “são criados [...] para lidar com as contingências enfrentadas pelas organizações” (HALL, 2004, p. 49) constituindo parte daquilo que é denominado formalização. Para Meyer e Rowan (1977, p. 2, - tradução do autor) “as organizações formalizadas são geralmente entendidas “como sistemas de coordenação e atividades controladas”. Ou seja, para os autores, as organizações são levadas a incorporarem as práticas e procedimentos definidos racionalmente se institucionalizados na sociedade.

As organizações que assim se comportam aumentam a sua legitimidade e suas perspectivas de sobrevivência, independente da eficácia imediata dos procedimentos e práticas adquiridos (MEYER; ROWAN, 1977). Segundo os autores, as organizações formais estão se tornando endêmicas nas sociedades modernas e tal fato se explica pela complexidade das redes inter-organizacionais exigindo que cada vez mais sejam elaborados objetivos, políticas, posições hierárquicas e normas processuais. Desse modo, essas características estruturais formais estão sendo incorporadas frequentemente nas atividades rotineiras de trabalho, fazendo com que organizações formais se tornem mais comuns e mais elaboradas. (MEYER; ROWAN, 1977)

Para Tolbert e Zucker, (1999), foram Meyer e Rowan (1977) que iniciaram os estudos sobre os aspectos simbólicos no ambiente organizacional. Também foram Meyer e Rowan (1977), os estudiosos que propuseram “a ampliação conceitual da visão de ambiente em termos técnicos e institucionais, como facetas de uma mesma dimensão” (MACHADO-SILVA; GONÇALVES, 1999, p. 222).

Para Scott (1995, p. 47):

Os ambientes técnicos incorporam a conotação de que estruturas racionais são aquelas que eficiente e efetivamente produzem bens e serviços específicos [...]. Ambientes institucionais representam a conotação contida no conceito de *rationale*: a extensão na qual a organização específica é capaz de interpretar um valor, uma teoria, uma explicação que justifica ações passadas, e fazê-lo de modo compreensível e aceitável.

Considerando que “os ambientes técnicos são socialmente construídos” (MACHADO-DA-SILVA; GONÇALVES, 1999 p. 223), é possível compreender a posição de Berger e Luckmann (1976) de que quando as instituições já estão estabelecidas, elas naturalmente controlam o comportamento humano, pois conduzem os indivíduos mediante normas e padrões para “determinada direção em oposição a muitas outras teoricamente possíveis (MACHADO-DA-SILVA; GONÇALVES, 1999, p. 223). Dizer que “um segmento da vida humana foi institucionalizado, então, equivale a dizer que foi submetido ao controle social” (BERGER; LUCKMANN, 1976, p. 55)

Entretanto, segundo Meyer e Rowan (1977, p. 5 - tradução do autor) “normas de racionalidade não são simplesmente valores gerais, elas existem em formas muito mais específicas e poderosas de regras, entendimentos e significados ligados as estruturas sociais institucionalizadas” e sua importância no processo de burocratização tem sido negligenciada.

Proposição 1: Conforme as regras institucionais racionalizadas surgem em determinados domínios da atividade de trabalho, as organizações formais se formam e se expandem por meio da inclusão destas regras como elementos estruturais. (MEYER; ROWAN, 1977, p. 7- tradução do autor).

Logo, a partir da criação de um ambiente formalizado no qual atores sociais já internalizaram em suas práticas de atividades ações formalizadas, tem-se a disseminação de organizações formais bem como a disseminação de elementos estruturais por toda a organização.

Proposição 2: “Quanto mais modernizada a sociedade, mais disseminada é a racionalização da estrutura institucional (...)” (MEYER; ROWAN, 1977, p, 7 – tradução do autor).

Tal afirmativa se dá pelo fato de que quanto, mais modernizada for a sociedade, mais as redes relacionais entre os indivíduos se tornam complexas e isso, conseqüentemente, refletirá nas organizações que irão necessitar de objetivos e metas bem definidos, atividades formalizadas, e estruturas organizacionais com elementos estruturais duradouros para que sobrevivam em meio a um cenário altamente competitivo.

Proposição 3: Organizações que incorporam elementos socialmente legitimados e racionalizados em suas estruturas formais maximizam a sua legitimidade e aumentam seus recursos e capacidades de sobrevivência (MEYER; ROWAN, 1977, p. 14- tradução do autor).

Essa proposição ressalta que as perspectivas de longo prazo de sobrevivência das organizações aumentam à medida que as estruturas se tornam institucionalizadas, o que, conseqüentemente, as tornam mais legitimadas e confiáveis. Logo, o Estado, ou até mesmo outras organizações poderão investir, aumentando assim a capacidade de sobrevivência.

Proposição 4 Tentativas de controlar e coordenar as atividades em organizações institucionalizadas levam à conflitos e perda de legitimidade (...) (MEYER; ROWAN, 1977, p. 19- tradução do autor).

Nessa proposição, os autores salientam que as tentativas de mudanças e resistências a determinadas práticas que já foram institucionalizadas pelos atores sociais representam situações conflituosas, fazendo com que haja perda de legitimidade dessas práticas. Desse modo, os elementos estruturais são dissociados, perdendo seu significado e sentido.

Proposição 5: Quanto mais as estruturas organizacionais são derivadas de mitos institucionalizados, mais se mantêm os *displays* de confidências, satisfação, e boa fé, interna e externamente (MEYER; ROWAN, 1977, p. 20- tradução do autor)

Nesse sentido, entende-se que estruturas organizacionais construídas a partir dos mitos institucionalizados possuem maior grau de confiança, satisfação que refletirá na imagem da organização perante seus públicos.

Proposição 6: Organizações institucionalizadas procuram minimizar inspeção e avaliação por ambos os gestores internos e componentes externos (MEYER; ROWAN, 1977, p. 21- tradução do autor).

Por fim, a sexta proposição, que ressalta que organizações institucionalizadas não necessitam constantemente de avaliações de suas práticas organizacionais, pois estas já são embutidas de valores e significados para os atores sociais.

As proposições apresentadas fazem parte do que se denomina neo-institucionalismo que, de certa forma, complementa os elementos iniciais propostos por Selznick (1971), um dos precursores da teoria institucional.

Nesse contexto, vale ressaltar também que a teoria institucional por possuir em seu cerne diversos dilemas fez surgir dois grandes movimentos com o intuito de diferenciá-los. Esses movimentos são conhecidos como: a velha escola institucional e a nova

escola institucional ou neo-institucionalista. Quinello (2007) descreve as principais diferenças existentes entre ambas as escolas que são:

Quadro 4 - Diferenças entre Velha escola Institucional e Neo- Institucionalismo.

Velha escola Institucional	Neo- Institucionalismo
Fundamentada nos estudos de Selznick e seus pesquisadores, a partir da década de 1950, estudando os aspectos “obscuros” da interação informacional, as macroestruturas institucionais, os sistemas políticos e a linguagem e o sistema legalizado de normas e regras organizacionais;	A nova escola institucionalista, a partir da década de 1970, tendo como maior influência os autores Meyer e Rowan e Zucker em 1977, Berger e Luckmann, em 1967, e Powell e DiMaggio, em 1991, desenvolveram princípios institucionais que passaram a serem vistos como elos de conexão entre os atores sociais e o mundo social.
O foco político se encontra na análise dos conflitos do grupo e da estratégia organizacional;	O foco se concentra nos conflitos entre grupos ou organizações e na maneira como elas reagem a estes pela construção de estruturas administrativas altamente ordenadas;
O interesse nas organizações são resultados de acordos e alianças políticas;	O interesse nas organizações ocorre por meio da relação estabilidade- legitimidade;
Estrutura organizacional altamente “obscurecida” pelas interações informais como, por exemplo: padrões, coalizões, particularidades no recrutamento e seleções);	A estrutura organizacional se desenvolve pela difusão de certos departamentos ou por influências interorganizacionais;
Selznick reforça que as organizações se tornam institucionalizadas a partir da infusão de valores, ou seja, as formas cognitivas são baseadas em comportamentos institucionalizados.	No novo institucionalismo, a institucionalização, de acordo com Zucker (1991, p. 83-88 <i>apud</i> QUINELLO, 2007) passa a ser fundamentalmente “um processo cognitivo [...] o micronível e o macronível cultural estão inexoravelmente interligados”.

Fonte: Quinello (2007, p. 64)

No que tange aos aspectos da teoria neo-institucional, tem-se também que ela é composta por três correntes de perspectivas analíticas diferentes: institucionalismo histórico, institucionalismo de escolha racional e institucionalismo sociológico (HALL; TAYLOR, 2003).

O institucionalismo histórico “[...] desenvolveu-se como reação contra a análise da vida política em termos de grupos e contra o estruturo-funcionalismo, que dominavam a ciência política nos anos de 60 e 70” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 194). Os teóricos estudiosos dessa corrente definem instituições “como procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 196).

Nessa corrente do institucionalismo histórico são observadas quatro características:

Em primeiro lugar, esses teóricos tendem a conceituar a relação entre as instituições e o comportamento individual em termos muito gerais. Segundo, elas enfatizam as assimetrias de poder associadas ao funcionamento e ao desenvolvimento das instituições. Em seguida, tendem a formar uma concepção do desenvolvimento institucional que privilegia as trajetórias, as situações críticas e as conseqüências imprevistas. Enfim, elas buscam combinar explicações da contribuição das instituições à determinação de situações políticas com uma avaliação da contribuição de outros tipos de fatores, como as ideias, a esses mesmos processos (HALL; TAYOR, 2003, p. 196).

Vale destacar que esses teóricos sofreram importantes influências “pluralistas e neomarxistas” (CINTRA, 2013, p. 59), tendo esses debates “papel particularmente determinante no desenvolvimento do institucionalismo histórico ao longo dos anos 70” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 195).

Já o institucionalismo da escolha racional “desenvolveu uma concepção mais precisa das relações entre as instituições e o comportamento, junto com um conjunto generalizável de conceitos que se prestam à elaboração de uma teoria sistemática” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 213). Ademais, “embora o institucionalismo da escolha racional possa contribuir para explicar porque as instituições continuem a existir, a explicação que ele propõe da sua gênese não se aplica com êxito senão a um número limitado de contextos” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 60). Entretanto, segundo os autores, o institucionalismo da escolha racional desenvolveu um entendimento mais preciso das relações entre as instituições e o comportamento.

E, por fim, tem-se a análise da teoria institucional sob o aspecto sociológico, foco desse trabalho, como já mencionado.

É importante observar que, por mais que existam diversas diferenças entre as duas vertentes mencionadas, vale ressaltar segundo Quinello (2007), que elas não são consideradas concorrentes, mas sim complementares. Entretanto, Selznick (1971), não

concorda em dividir o institucionalismo entre “velho” e “novo” uma vez que, para o autor, a única diferença existente entre ambas as escolas é a busca pela legitimidade (BANDEIRA, 2005). Nesse sentido, será utilizado na pesquisa o pressuposto de que o novo e o velho institucionalismo são complementares entre si, sem o intuito de polemizar quanto a essa dicotomia existente na teoria. Na sequência, será tratado o conceito de instituição, bem como o processo de institucionalização descrito pelas autoras Tolbert e Zucker (1999).

2.1 Instituições e Processos de Institucionalização

De acordo com Scott (2001), as instituições são entendidas como sistemas multifacetados que incorporam sistemas simbólicos, construções cognitivas, regras normativas e processos reguladores. Segue o quadro 5 dos três pilares das instituições descritos por Scott (1995):

Quadro 5 - Os três pilares das instituições

Características	Regulador	Normativo	Cognitivo
Base da Submissão	Utilidade	Obrigação Social	Aceitação de Pressupostos
Mecanismos	Coercitivo	Normativo	Mimético
Lógica	Instrumentalidade	Adequação	Ortodoxia
Indicadores	Regras, Leis, sanções	Certificação, aceitação	Predomínio, isomorfismo
Base da Legitimação	Legalmente sancionada	Moralmente governada	Culturalmente sustentada, conceitualmente correta

Fonte: Machado- da- Silva e Gonç lves (1999, p. 222).

De acordo com o mesmo autor, no pilar regulador enfatizam-se os aspectos reguladores das instituições nos quais seus comportamentos são regularizados e restringidos. Nesse entendimento, este é caracterizado pela “capacidade de estabelecer regras, inspecionar a conformidade dos outros, e caso necessite, manipular sanções” (ALVES, 2012, p. 33). Tem-se também que o aspecto regulador se destaca pela ênfase nas ações de estabelecimento e controle de regras, leis e sanções. Em suma, de acordo com Cintra (2013, p. 66), o pilar regulador

d  prioridade às normas, leis e sanções, enquanto que o normativo indica a “acreditação” como mecanismo de funcionamento da organização, e por fim, o cognitivo- cultural considera os indivíduos e as organizações como realidades socialmente construídas, e seus objetivos variam de acordo com seu contexto institucional.

Já no pilar normativo, a evidência é dada às regras normativas que se inserem na vida social por meio de características prescritivas, avaliativas e obrigatórias. Segundo Scott (2001), esse sistema normativo é caracterizado por definir metas e objetivos, incluir normas e valores, deixando restrita a definição do comportamento social (ALVES, 2012, p. 33). Esse comportamento moralmente governado reflete positivamente na imagem que a organização possui, uma vez que uma organização é apropriada e almejada quando atende as tais normas e valores, obtendo assim uma avaliação normativa positiva de seus *stakeholders* e sociedade em geral (ROSSONI; MENDES-DA-SILVA, 2011). Sendo assim, com o seu uso cotidiano e repetitivo, valores e normas são interiorizados ao longo do tempo e tornam-se uma obrigação ou comportamentos moralmente governados.

E o último pilar proposto por Scott (2001): o cognitivo. Nesse pilar, os elementos cognitivos são enfatizados, uma vez que para compreender uma ação é necessário compreender não somente os aspectos objetivos e racionalizados da mesma, mas também os seus aspectos subjetivos. Observa-se também, como salienta Schein (1996), que a falta de atenção referente aos estudos dos sistemas sociais nas organizações fez subestimar a importância da cultura nos processos e práticas organizacionais. Por essa razão, a teoria institucional possui o intuito de resgatar, segundo o autor, esses aspectos cognitivos presentes nas estruturas organizacionais. No entanto, é importante ressaltar, segundo Bandeira (2005), que a teoria institucional possui uma gama de subsídios para se entender o ambiente organizacional e eles não se limitam apenas ao reconhecimento dos aspectos subjetivos.

Ademais, a teoria institucional possui em sua constituição dois conceitos fundamentais para sua devida compreensão que são: instituição e institucionalização. Conforme explicita Machado-da-Silva e Gonçalves (1999, p. 180), “o conceito de instituição se refere à ideia de resultante, isto é, de estado, o de institucionalização remete ao processo e aos mecanismos que resultam nessas regras culturais”. Para os autores, a institucionalização é entendida como um processo diretamente relacionado à concordância das normas já socialmente aceitas e legitimadas, conforme será detalhado a seguir.

Por institucionalização entende-se, segundo Meyer e Rowan (1977) o processo no qual os comportamentos sociais, bem como obrigações ou realidades passam a adquirir um *status* interiorizado de regra no pensamento e na ação social. Ou seja, a partir do processo de institucionalização, normas e regras se tornam institucionalizadas no cotidiano organizacional refletidas na ação social dos seus atores sociais. Selznick (1971) também corrobora com o entendimento de que a institucionalização é entendida como um processo. Para o autor, esta ocorre na organização com o passar do tempo, mostrando sua história e os

participantes desse processo. Logo, a institucionalização possui como objetivo enfatizar as ações humanas nas organizações. (QUINELLO, 2007).

Selznick (1971) acredita que a institucionalização possui como intuito preservar a sobrevivência da organização bem como sua legitimação (reconhecimento social) e adaptabilidade aos interesses que existem em seu ambiente (SELZNICK, 1971). Logo, de acordo com esse autor, as organizações são organismos que estão em constante adaptação com o ambiente.

Já em relação ao grau de institucionalização que ocorre na organização tem-se que quanto maior for o grau de institucionalização de uma ação ou ato, maior será sua manutenção e perenidade sem que haja necessidade de um controle social direto (BRELÀZ; ALVES, 2013). Atos e/ou ações com alto nível de institucionalização segundo Zucker (1977), tendem a ter menor resistência às tentativas de transformações uma vez que, os mesmos são considerados como externos ao processo de institucionalização e, conseqüentemente, ainda não foram internalizados ao cotidiano dos atores sociais.

Posterior a esse processo de institucionalização existe ainda o processo de legitimação que ocorre quando as objetivações adquiridas na ordem institucional necessitam ser repassadas à nova geração. Para Berger e Luckmann (1976) esse processo pode ocorrer de diversas maneiras, dentre elas enfatiza-se a transformação dos universos simbólicos, conceituados como construções teóricas em suas diferentes áreas de significação no qual abrangem a ordem institucional em sua totalidade simbólica. É nessa natureza simbólica que as formas de conduta e os papéis institucionais se encontram (BRELÀZ; ALVES, 2013).

Considera-se então, a legitimação como estágio final da ordem institucional, que relaciona todos os eventos passados, presentes e futuros. Nesse processo, a comunicação tem um papel fundamental, uma vez que é por sua causa que as memórias estabelecidas são compartilhadas por todos os atores sociais, já em relação ao futuro é estabelecido um modelo de referências para as ações individuais (BRELÀZ; ALVES, 2013).

Evidencia-se, de acordo com Meyer e Rowan (1977), a importância das organizações buscarem conformar suas estruturas e práticas aos valores do ambiente, em busca de legitimidade. Essa busca pela legitimidade, pela conformidade aos valores e normas sociais é entendida pelos institucionalistas como sendo mais importante para a sobrevivência da organização que o próprio desempenho organizacional (MEYER; ROWAN, 1977).

Em relação aos níveis de institucionalização, diferentes autores (BERGER; LUCKMAN, 1976; SCOTT, 2001; TOLBERT; ZUCKER, 1999) apresentam propostas de

como ocorrem tais processos. Porém, nesta pesquisa utilizar-se-á a perspectiva de Tolbert e Zucker (1999).

Segundo Tolbert e Zucker (1999, p. 199), “considerava-se que a estrutura formal refletia os esforços racionais dos decisores no sentido de maximizar a eficiência, assegurando-se coordenação e controle das atividades de trabalho”. Desse modo, para as autoras, foi possível descobrir uma relação harmônica existente entre tamanho e complexidade das organizações explicada em:

- a) necessidade e capacidade de organizações maiores buscarem especializações visando o aumento da eficiência;
- b) relação entre complexidade e tamanho do componente administrativo em termos de crescimento da necessidade de supervisão para lidar com problemas de coordenação decorrentes da especialização (TOLBERT; ZUCKER, 1999, p. 199).

Tolbert e Zucker (1999), ao fazer a leitura da obra de Meyer e Rowan (1977) destacam que estes contribuíram significativamente para entender as implicações da utilização da estrutura formal para “propósitos simbólicos, particularmente no sentido de ressaltar as limitações de explicações de cunho mais racional da estrutura” (TOLBERT; ZUCKER, 1999, p. 200). Isto é, a partir da visão de Meyer e Rowan, observou-se que mesmo a estrutura social sendo formalizada, é possível identificar a presença de características simbólicas e subjetivas, enaltecendo a visão interpretativista, própria da teoria institucional.

Outra grande contribuição realizada, por Meyer e Rowan (1977) foi perceber que a avaliação social das organizações – resultando em sua sobrevivência organizacional - também pode estar presente na observação das estruturas formais em vez de pensar que somente está relacionada aos resultados e índices de eficiência organizacional (TOLBERT; ZUCKER, 1999). Essa afirmação representa uma ruptura às premissas anteriores as quais diziam que as organizações consideradas ineficientes eram extintas por meio de um processo de competição entre as organizações; e que as correlações existentes entre medidas das estruturas formais com características tais como tamanho e tecnologia seriam fatores determinantes para a sobrevivência organizacional (TOLBERT; ZUCKER, 1999). Logo, para as autoras, a partir da contribuição dos estudos de Meyer e Rowan (1977) foi possível observar que, relacionando as estruturas formais como formas de controle de atividades e coordenação, conseqüentemente, já estaria realizando uma estreita relação entre comportamento dos indivíduos com as estruturas.

Análises fenomenológicas, segundo Tolbert e Zucker (1999), envolvem dois processos sequenciais: a habitualização, conhecida como a maneira padronizada para solução de problemas e situações juntamente com a associação de “tais comportamentos a estímulos particulares” (TOLBERT; ZUCKER, 1999, p. 205) e a objetificação, conhecida como o desenvolvimento de significados socialmente compartilhados relacionados a esses comportamentos estabelecidos na fase da habitualização. Para as autoras, essa fase da objetificação torna-se fundamental no processo de institucionalização, pois transporta essas ações para contextos além do seu ponto de sua procedência.

E por último, as autoras salientam o processo de sedimentação, que é a última fase conhecida como “um que processo que fundamentalmente se apoia na continuidade histórica da estrutura e, especialmente, em sua sobrevivência pelas várias gerações de membros da organização” (TOLBERT; ZUCKER, 1999, p. 209).

Em uma pesquisa experimental Zucker (1977) observou que o acréscimo no grau de objetificação e sedimentação aumentam, conseqüentemente, o grau de institucionalização, tal confirmação se dá pelo índice de conformidade dos indivíduos aos comportamentos estabelecidos. A autora também analisou que quando o grau de institucionalização é alto a disseminação da ação, a manutenção e a resistência à mudança também são altas.

Em síntese, segundo Tolbert e Zucker (1999), esses padrões de comportamento estão sujeitos a variação em relação ao grau em que estão “imbricados no sistema social (mais objetivo, mais exterior) e, portanto, variam em termos de sua estabilidade e de seu poder de determinar comportamentos” (TOLBERT; ZUCKER, 1999, p. 205).

De acordo com Tolbert e Zucker (1999), a análise da institucionalização para Berger e Luckmann se resumia apenas para atores individuais e não organizacionais. Já a pesquisa experimental de Zucker (1977) ampliou a análise às organizações, porém em nível micro.

A seguir são apresentadas e descritas as fases do processo de institucionalização propostas por Tolbert e Zucker (1999) mencionadas

- Habitualização

No contexto organizacional o processo de habitualização

envolve a geração de novos arranjo estruturais em resposta a problemas ou conjuntos de problemas organizacionais específicos, como também a formalização de tais arranjos em políticas e procedimentos de uma dada organização ou um conjunto de organizações que encontrem problemas iguais ou semelhantes (TOLBERT; ZUCKER, 1999,p. 206)

De acordo com as autoras, a criação dessas novas estruturas é um processo independente, uma vez que “os decisores organizacionais podem compartilhar uma base comum de conhecimentos e ideias que tornem a inovação atraente” (TOLBERT; ZUCKER 1999, p. 206). Sendo assim, é possível observar que na fase da habitualização a mudança estrutural é um importante fator nesse processo uma vez que, envolve novas maneiras de agir e pensar uma determinada situação que necessita ser transformada e/ou aperfeiçoada.

Esta “reacomodação” / inovação na nova maneira de agir acontece como resultado de um processo de pesquisa política, experimentação e adaptação e um bom resultado atingido facilita a ascensão de uma fase longa (FREEMAN; PEREZ, 1988,- tradução da autora).

DiMaggio e Powell (1983), também analisam que organizações que passam por situações semelhantes podem levar em consideração a resolução de problema adotada pela outra organização como forma de encontrar a melhor decisão e, conseqüentemente, melhor desempenho.

Exemplos de estruturas que estão nesse estágio podem ser encontrados nos organogramas das organizações semelhantes quando comparados entre si. Tais comparações e semelhanças serão determinantes para descobrir um “leque de órgãos e políticas idiossincráticas a um conjunto ou subconjunto limitado das organizações” (TOLBERT; ZUCKER, 1999, p. 207).

- **Objetificação**

O movimento em direção a um comportamento ou *status* mais consolidado está baseado nesse estágio do processo, pois é a objetificação que acompanha a difusão ou disseminação dessa estrutura. De acordo com Tolbert e Zucker (1999, p. 207) a objetificação envolve “o desenvolvimento de certo grau de consenso social entre os decisores da organização a respeito do valor da estrutura, e a crescente adoção pelas organizações com base nesse consenso”.

Para que a organização obtenha esse consenso social ela pode utilizar de algumas estratégias. Uma delas, de acordo com Tolbert e Zucker (1999), é adotar evidências

colhidas em diferentes fontes como jornais, noticiários, observação direta para ponderar sobre os riscos da adoção de uma nova estrutura. Desse modo, à medida que se espera que os resultados sejam disseminados em toda a organização, os efeitos e os impactos causados pela mudança estrutural em outra organização serão fatores fundamentais da próxima decisão (TOLBERT; ZUCKER, 1999). Logo, observa-se que a objetificação da estrutura é, de certo modo, consequência do monitoramento e controle que a organização faz de seus concorrentes e dos esforços adotados para aumentar e aperfeiçoar sua competitividade organizacional. Sendo assim, de acordo com Tolbert e Zucker (1999, p. 207), “reciclar velhas invenções sociais é estratégia de baixo custo que requer menor investimento de recursos sociais do que criar nova estrutura organizacional”.

Percebe-se então, segundo Tolbert e Zucker (1999), que quando uma escolha é mais disseminada, tanto pelos indivíduos quanto pelas próprias organizações, é mais provável que seja aceita como uma boa escolha e ainda os decisores serão menos propensos a julgamentos. Entretanto, para que esse processo de objetificação tenha êxito é fundamental o papel dos considerados *champions*. Os *champions* são classificados como um conjunto de indivíduos com algum interesse material na estrutura. Eles tendem a surgir quando houver um grande mercado potencial que os instigue à inovação e à mudança estrutura (TOLBERT; ZUCKER, 1999).

Para Strang e Meyer (1993) os *champions*, para ser bem-sucedidos, devem realizar duas funções: definir o problema e/ou situação difícil em que a organização esteja passando bem como especificar os atores individuais envolvidos e caracterizados pelo problema; a escolha de um arranjo estrutural exclusivo para determinada situação e/ou problema com bases racionais ou empíricas.

A primeira função envolve fazer com que os indivíduos reconheçam a existência do problema e aceitem esse padrão de insatisfação e fracasso organizacional, já a segunda função envolve o desenvolvimento de teorias que sejam capazes de apresentar uma estrutura particular a organização de modo a diagnosticar e solucionar o problema em questão.

Assim, ao identificar o conjunto de organizações que estão em uma situação semelhante e ao fornecer uma avaliação favorável de uma estrutura como forma de solução dos problemas enfrentados, a teorização confere à estrutura uma “legitimidade cognitiva e normativa geral” (TOLBERT; ZUCKER, 1999, p. 209). Desse modo, os *champions*, na base dessa teorização e na evidência empírica de que tal estrutura possui grandes chances de êxito,

encorajam a disseminação da estrutura entre organizações que, de certo modo, não teriam relação alguma entre elas.

Essas estruturas que se objetificaram e se disseminaram se encontram no estágio de semi-institucionalização. Nesse estágio, “o ímpeto da difusão deixa de ser simples imitação para adquirir uma base mais normativa, refletindo a teorização implícita ou explícita das estruturas” (TOLBERT; ZUCKER, 1999, p. 209). Logo, à medida que a teorização se desenvolve e dissemina, aumenta a tendência em diminuir a variação na forma em que as estruturas tomam em contextos diferentes de organização.

Alguns exemplos de estruturas que estão inclusas nesse estágio, segundo as autoras, são: produção baseada em equipes, planos de remuneração baseados em escala de produtividade, programas de desenvolvimento tanto gerencial como organizacional, dentre outras.

Por mais que essas estruturas tenham a característica de maior sobrevivência, quando comparadas às estruturas que se encontram no estágio anterior (habitualização), as estruturas no estágio da semi-institucionalização possuem uma sobrevivência relativamente curta. Tal fenômeno ocorre, pois apesar das estruturas

terem adquirido certo grau de aceitação normativa, os adotantes, não obstante, estarão conscientes de sua qualidade relativamente não testada e, conscientemente, monitorarão a acumulação de evidência (de sua própria organização, bem como de outras) a respeito da eficácia das estruturas (TOLBERT; ZUCKER, 1999, p. 209)

- Sedimentação

Já, a fase da sedimentação é caracterizada tanto pela propagação como pela perpetuação da estrutura por um período relativamente longo. Segundo Tolbert e Zucker (1999), para a compreensão desse estágio da institucionalização é fundamental a identificação dos fatores que podem influenciar ou afetar o processo de disseminação da estrutura, e a conservação em longo prazo da mesma. Outro fator que pode influenciar consideravelmente esse estágio de institucionalização, de acordo com as autoras, é a existência de atores organizacionais que influenciam de maneira negativa a adoção dessa nova estrutura podendo representar alguma mobilização interna contra ela.

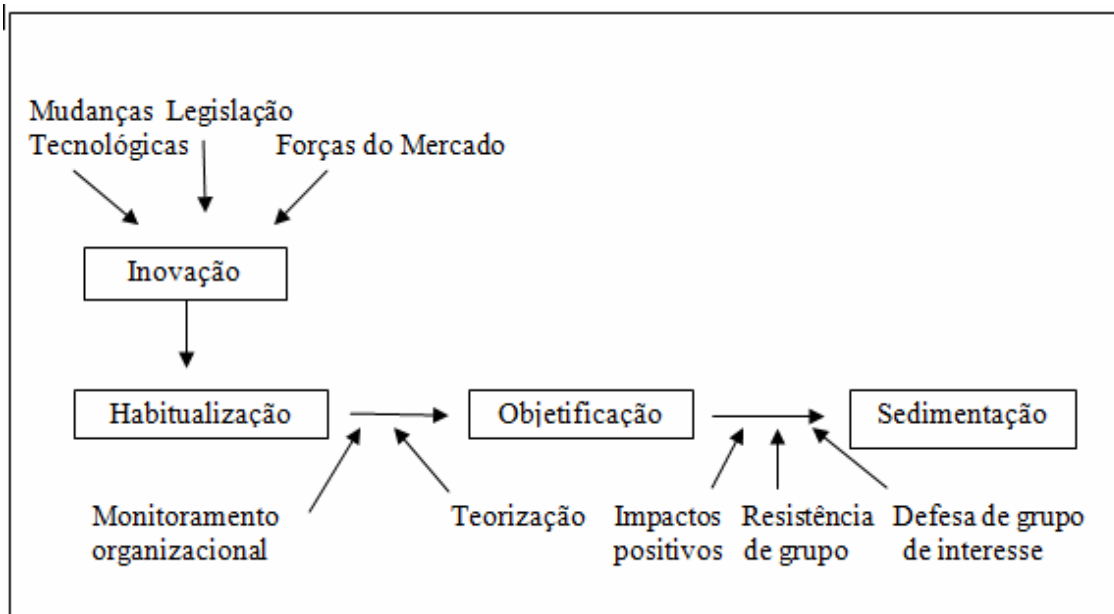
Mesmo que haja a ausência de oposição direta, a sedimentação pode ser prejudicada gradualmente pela falta de resultados comprovados de que a adoção da estrutura

representa uma boa escolha. Assim, essa relação entre estrutura e resultados pode ser considerada suficiente para afetar a disseminação e manutenção da estrutura.

Observa-se então que a total institucionalização está relacionada a um conjunto de fatores que são, segundo Tolbert e Zucker (1999, p. 210): “uma relativa, baixa resistência de grupos de oposição; promoção e apoio cultural continuado por grupos de defensores, correlação positiva com resultados desejados”. A resistência provavelmente dificultará a disseminação da estrutura, bem como todo o processo de institucionalização em si. Já a reversão desse processo, conhecida como desinstitucionalização, “requerirá uma grande mudança no ambiente” (TOLBERT; ZUCKER, 1999, p. 210) permitindo ao grupo de interesse, que não está de acordo com a mudança da estrutura, a ela se opor.

Em síntese, segue a figura que exemplifica e facilita a visualização do processo de institucionalização salientado pelas autoras:

Figura 2 - Processos inerentes à institucionalização



Fonte:

Tolbert e Zucker (1999, p. 207).

Na figura, são descritas as três fases propostas pelas autoras: habitualização, objetificação e sedimentação, bem como os fatores que pode influenciar a consecução das respectivas fases.

De acordo com Tolbert e Zucker (1999, p. 212) outros fatores também podem contribuir no impacto da institucionalização que são: “a variedade das organizações para as quais uma dada estrutura seria teoricamente relevante” (quanto maior for a diversidade das organizações, mais difícil oferecer evidências convincentes da efetividade das estruturas

e, portanto menor o grau de institucionalização; “o número de *champions* ou o tamanho do grupo 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); “o grau pelo qual a adoção de uma estrutura está vinculada a mudanças que envolvem altos custos para as organizações adotantes” (investimentos altos deveriam diminuir tendências entrópicas, resultando em um alto grau de institucionalização); “a força da correlação entre resultados desejados” (criação de grandes incentivos para a manutenção da estrutura resultando também em alto grau de institucionalização).

Já no quadro que segue estão exemplificados os estágios de institucionalização relacionados a cada fase do processo de institucionalização juntamente com as dimensões comparativas, que são:

Quadro 6 - Estágios de institucionalização e dimensões comparativas

Dimensão	Estágio Pré-institucional	Estágio semi-institucional	Estágio de Total 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 (1999, p. 211)

Observando o quadro tem-se que: no estágio pré-institucional os processos estão na fase da habitualização, as características dos adotantes são homogêneas, o ímpeto para a difusão é a imitação, não ocorre à atividade de teorização, a variância na implementação está alta e a taxa de fracasso estrutural é considerada alta.

Já no estágio semi-institucional, os processos estão na fase da objetificação, as características dos adotantes são heterogêneas, o ímpeto para difusão é imitativo/normativo, a atividade de teorização é alta, a variância na implementação é moderada e a taxa de fracasso é tida como moderada também.

E, por fim, o estágio de total institucionalização, no qual os processos estão na fase da sedimentação, as características dos adotantes são heterogêneas, o ímpeto para

difusão é normativo, a atividade de teorização é considerada baixa, a variância na implementação considerada baixa e a taxa de fracasso também tida como baixa.

No que tange à contribuição da teoria institucional nos contextos organizacionais, segundo Tolbert e Zucker (1999, p. 210) é o próprio “desenvolvimento de medidas mais diretas e melhor documentação das solicitações de institucionalização das estruturas, uma vez que resultados associados a uma dada estrutura” dependerá do grau de institucionalização em que a estrutura se encontra. Para mensurar o grau de institucionalização das estruturas algumas técnicas podem ser adotadas de acordo com a amplitude e forma pela qual os dados serão coletados.

A análise do nível de institucionalização de estruturas modernas podem ser mensuradas pela pesquisa tipo *survey* para saber a necessidade, ou não, da perpetuação de determinada estrutura, ou também a utilização de questionários para avaliar o grau de consentimento em relação a um comportamento ou ação a ser institucionalizada.

A pesquisa histórica também pode ser utilizada para avaliar o grau de institucionalização de uma dada estrutura, pois poderá lidar com o problema enfatizando a necessidade da documentação do contexto histórico ou documentando-o formalmente, relatando mudanças culturais importantes que contribuíram para a institucionalização da estrutura (TOLBERT; ZUCKER, 1999). Para Tolbert e Zucker (1999), a análise de conteúdo de materiais escritos, em algumas situações, pode oferecer dados relevantes sobre o estado cultural das estruturas.

No entanto, qualquer que seja a metodologia adotada para a coleta de dados sobre o grau de institucionalização das estruturas “residirá numa estratégia envolvendo triangulação de fontes e métodos” (TOLBERT; ZUCKER, 1999, p. 211). Ademais, segundo as autoras, mensurar e entender as mudanças nos níveis de institucionalização das estruturas representa, de certo modo, um avanço nos trabalhos teóricos e empírico acerca do tema.

Tolbert e Zucker (1999) também salientam a necessidade de considerar os contextos organizacionais em que as teorias – a institucional, a de dependência de recursos e a contingencial - estão inseridas e que proporcionam descobertas interessantes para os estudos organizacionais. De acordo com as autoras, diferentes teorias constantemente levam aos mesmos resultados já previstos mesmo que passem por mecanismos postulados diferentes dificultando assim, determinar se os fatores que foram ressaltados pela perspectiva teórica estão realmente contribuindo empiricamente para a compreensão dos fenômenos organizacionais.

Assim, ao enfatizar a abordagem normativa nos processos de tomada de decisão organizacional, a teoria institucional proporciona uma gama de reflexões e novas perspectivas a fim de explicar a estrutura organizacional (TOLBERT; ZUCKER, 1999). Ademais, as autoras também salientam que, as teorias organizacionais contemporâneas tentam compreender o fenômeno da racionalidade limitada inerente aos decisores, porém não tratam do assunto com profundidade que deveria ser tratada.

Desse modo, a teoria institucional oferece um quadro de referência que pode contribuir consideravelmente na abordagem dessas questões referentes à racionalidade limitada dos decisores organizacionais, contudo sua utilidade necessita de maior desenvolvimento teórico no intuito de compreender os processos que fizeram com que as estruturas fossem institucionalizadas (TOLBERT; ZUCKER, 1999).

Uma maior compreensão dos processos de institucionalização pode permitir explicitar o impacto de maior número de “aspectos sociais da tomada de decisão, tais como os efeitos da posição social dos que fornecem informações sobre as escolhas feitas e as condições sob as quais as previsões de uma escolha particular” (TOLBERT; ZUCKER, 1998, p. 213) só serão possíveis se forem inclusos nessa análise os aspectos sociais. Assim sendo, para que a teoria institucional se torne um paradigma coerente e faça parte de uma contribuição teórica duradoura é necessário, ainda, respostas tanto conceituais como empíricas.

Ademais, nesse entendimento da análise dos processos de institucionalização, Vieira e Carvalho (2003) compartilham da mesma opinião de DiMaggio e Powell (1991), quando o estudioso salienta que para se entender os processos de institucionalização é necessário primeiro entender o campo organizacional no qual a organização está inserida. Por essa razão, o campo organização é abordado no tópico a seguir a fim de contribuir na investigação empírica, como é o caso dessa dissertação.

2.2 Campo Organizacional

Por campo organizacional entende-se:

aquelas organizações que, em seu conjunto, constituem uma área reconhecida de vida institucional: fornecedores-chaves, consumidores de recursos e produtos, agências regulatórias e outras organizações que produzem serviços e produtos semelhantes (DIMAGGIO; POWELL, 1991, p. 119).

De acordo com Machado-da-Silva e Coser (2006, p. 11) os estudos acerca do campo organizacional surgem como “um nível de análise apropriado, dado ao fato de contemplar os aspectos estruturais que valorizam construções simbólicas desenvolvidas e exteriorizadas a partir da constante interpretação e interação” dos atores sociais envolvidos nesse processo. Por essa razão, os autores explicitam que esta pode ser feita a partir de uma análise de redes, no qual podem ser enfatizadas as “relações entre os atores e a estruturação destas no campo” (MACHADO-DA-SILVA; COSER, 2006, p. 14).

Já, quanto a estrutura de um campo organizacional DiMaggio e Powell (1991) salientam que a mesma não pode ser definida *a priori*, pois antes necessita ser analisada a partir de uma investigação empírica. Segundo os mesmos autores, o processo de definição da estruturação do campo organizacional depende de quatro elementos considerados básicos que são: o aumento da interação entre as organizações que estão inclusas no mesmo campo organizacional, a necessidade de “estruturas de dominação e padrões de coalizão interorganizacional” (DIMAGGIO; POWELL, 1991, p. 119) definidos com clareza; o aumento no volume de informações em que as organizações estão expostas diariamente e por fim, o desenvolvimento de uma consciência recíproca dos atores organizacionais de que eles estão inseridos em um mesmo empreendimento (DIMAGGIO; POWELL, 1991).

Os campos organizacionais em seus primeiros “estágios iniciais de seu ciclo de vida apresentam uma considerável diversidade de abordagens e formas” (DIMAGGIO; POWELL, 1991, p. 119). Porém, quando já estruturados possuem uma grande tendência a se tornarem homogêneos, pois as organizações ao pertencerem a um mesmo campo organizacional compartilham de uma mesma racionalidade refletida nas semelhanças entre os seus valores e suas estruturas. Ademais, conforme explicitam os autores, os campos organizacionais, considerados mais estruturados e estabilizados, geram um ambiente em que os esforços individuais para lidar de uma maneira racional com as situações de incertezas e restrições, muitas vezes, levam, à homogeneidade de estrutura, cultura e resultados.

Tal fato se torna possível, pois os atores organizacionais quando tomam decisões baseadas na racionalidade constroem em torno de si um ambiente que limita sua habilidade de continuar mudando nos anos seguintes (DIMAGGIO; POWELL, 1991). Os autores também salientam que as organizações podem tentar mudar, contudo essa mudança dependerá do ponto de estruturação do seu campo organizacional. De acordo com Schelling (1978, *apud* DIMAGGIO; POWELL, 1991, p. 120)

as organizações num campo estruturado respondem a um ambiente que consiste de outras organizações respondendo a seu ambiente, que consiste de organizações respondendo a um ambiente de respostas de organizações.

Ou seja, nesse pensamento desaparece a possibilidade de uma ação estratégica, pois as organizações tomam como base a imitação e o sucesso de outras organizações não se preocupando em procurar soluções exclusivas e novas. Para DiMaggio e Powell (1991) as organizações competem entre si não apenas pelo recursos e consumidores, mas para que obtenham poder político e legitimação institucional, por reconhecimento social e econômico. Desse modo, o resultado, muitas vezes, da eficácia organizacional evoluir se dá pelo fato das organizações possuírem estruturas similares às outras organizações em seus campos organizacionais (DIMAGGIO; POWELL, 1991).

Para os autores, essa semelhança entre as estruturas pode tornar mais simples o processo de transação com outras organizações, ganhar mais visibilidade, atraindo mais pessoal, ser reconhecida por organizações legitimadas e com boa reputação, perante seus públicos de interesse, e se adequarem às categorias administrativas que lhe proporcionem maiores chances de investimentos e contratos tanto públicos como privados. Logo, estudar o campo organizacional passou a ser importante na teoria institucional uma vez que ao analisá-lo é possível encontrar espaços “simbólicos de regras, por vezes tácitas, que são seguidas pelas organizações em troca de apoio e legitimidade” (BANDEIRA, 2005, p. 38), espaços esses que eram descartados da análise organizacional pelas outras teorias. Ademais, esse ambiente institucional, aqui falado é definido em dois aspectos, que são: o técnico e o institucional (CINTRA, 2013).

O ambiente técnico, conforme Scott (1987) é caracterizado pela dinâmica das trocas de bens ou serviços, no qual o objetivo é prezar pela eficácia e eficiência. Já, o ambiente institucional, conforme explicitado pelo mesmo autor, é compreendido por ser o espaço em que as regras e os procedimentos são compartilhados pelas organizações que estão buscando legitimidade. Pode-se observar também que, para cada campo organizacional, existem níveis diferentes de elementos tanto técnicos como institucionais (DIMAGGIO; POWELL, 1991; FONSECA, 2003), logo conclui-se que mediante a essa diversidade de elementos, a mudança institucional pode acontecer de diferentes formas em cada campo organizacional (BANDEIRA, 2005).

Vale ressaltar ainda que esse entendimento de campo organizacional foi explorado pelos teóricos DiMaggio e Powell (1983) com o intuito de entender a homogeneidade organizacional mediante suas práticas e formas semelhantes.

Essa maneira de se estudar as organizações e o campo organizacional que as compõem representa um novo patamar de entendimento sobre as organizações. Na seção a seguir, serão abordados o conceito de homogeneização, mais conhecido como isomorfismo institucional, de acordo com os principais autores do tema, DiMaggio e Powell (1991) bem como sua classificação em isomorfismo coercivo, mimético e normativo juntamente com suas principais características.

2.3 Isomorfismo

De acordo com DiMaggio e Powell (1983), o ambiente também contribui para a homogeneização organizacional (isomorfismo) na medida em que essas práticas embutidas de valores e formas de organização institucionalizada sejam parte de um mesmo campo organizacional. Ademais, os mecanismos que influenciam o isomorfismo, para Machado-da-Silva e Gonçalves (1999), são “fundamentais para o entendimento da dinâmica da mudança social, em especial quando considerados em relação aos esquemas interpretativos dos dirigentes da organização” (MACHADO-DA-SILVA; GONÇALVES 1999, p. 225).

Para Meyer e Rowan (1977) e Fennell (1980), existem dois tipos de isomorfismo: o competitivo e o institucional. Porém, no presente trabalho será utilizado somente o isomorfismo institucional. O qual, para DiMaggio e Powell (1991), representa uma maneira fácil de se entender a política e os rituais que estão intrínsecos em grande parte da vida organizacional moderna. Por essa razão, para essa pesquisa, será estudado apenas o isomorfismo institucional podendo ser classificado em três tipos: coercivo, que derivam de influências políticas e de questões sobre a legitimidade; mimético, que resulta de respostas relativas às incertezas do ambiente e normativo, relacionado à profissionalização (DIMAGGIO; POWELL, 1991).

O isomorfismo coercivo resulta tanto de pressões formais como pressões informais exercidas sobre as organizações. Essas pressões geralmente são exercidas por organizações das quais dependem e pelas expectativas culturais da sociedade. Em algumas situações uma mudança organizacional pode ser ocasionada mediante a uma resposta a ordens governamentais. É derivada, então, de uma autoridade coerciva.

Para DiMaggio e Powell (1991) o ambiente jurídico, comum em que as organizações estão inseridas, impacta o comportamento organizacional bem como sua própria estrutura. Segundo os autores, o recebimento de recursos financeiros e encerramento de contratos federais também possuem a capacidade de adequar as organizações de maneira

semelhante uma vez que, para se adequar aos padrões exigidos, necessitam estar de acordo com os requisitos pré-estabelecidos pelo Estado.

Ademais, Meyer e Rowan (1977) refletem que à medida que o Estado e outras grandes corporações racionalizadas ampliam sua área de atuação sobre as outras organizações do mesmo campo, essas estruturas organizacionais de certo modo se tornam cada vez mais institucionalizadas e legitimadas pelo Estado. Em consequência, as organizações se orientam a uma maior homogeneização, pois se organizam cada vez mais em volta desses rituais de conformidade relacionados às instituições maiores e com mais poder. Assim sendo, conforme DiMaggio e Powell (1991, p. 123) salientam “a expansão do Estado central, a centralização do capital e a coordenação da filantropia dão todo suporte à homogeneização dos modelos organizacionais por meio das relações diretas de autoridade.” Vale observar que, o próprio reconhecimento governamental às organizações-chave, por meio de recursos financeiros e contratos, pode oferecer legitimidade e visibilidade a essas organizações levando as outras organizações a se espelharem em suas estruturas e modelos operacionais almejando possuir o mesmo reconhecimento social (DIMAGGIO; POWELL, 1991).

Já o isomorfismo mimético representa uma resposta da organização às incertezas do mercado e do ambiente, uma vez que ela também é considerada uma força capaz de instigar a imitação. Isso acontece por alguns fatores que podem ser quando as tecnologias são mal interpretadas (MARCH; OLSEN, 2008), quando os objetivos das organizações são confusos e duvidosos, ou até mesmo quando o próprio ambiente gera incertezas e dúvidas, as organizações tendem a se espelhar em outras organizações para que tenham maior segurança em suas decisões. Essa incerteza faz com que as organizações tenham mais predisposição para a imitação uma vez que, as organizações se espelham em organizações que pareçam ser mais legítimas e/ou bem sucedidas para que tenham mais chances de sucesso (DIMAGGIO; POWELL, 1991). Ou seja, o “movimento acontece no sentido de a organização buscar se moldar (ou imitar) as outras organizações” (CINTRA, 2013, p. 68).

Essa organização que está sendo “copiada” pode não perceber que está sendo imitada ou não deseje que isso ocorra, ela apenas convém para que a outra organização que está imitando-a tenha uma base de modelo de práticas a ser seguido (DIMAGGIO; POWELL, 1991). Vale ressaltar que essa ubiquidade dos tipos de arranjos estruturais imitados pode mais ser devido à universalidade dos processos miméticos do que à alguma constatação concreta de que esses modelos sejam eficazes. Um exemplo interessante de ressaltar, conforme salientam os autores, é a rápida proliferação dos requisitos de qualidade

estabelecidos pelos modelos japoneses de trabalho nas empresas norte-americanas que é, ao mesmo tempo, uma maneira de se espelhar no sucesso dos japoneses e europeus.

Esse comportamento também representa, para DiMaggio e Powell (1991, p. 124), uma forma de “aspecto ritualístico”, pois as organizações aceitam essas inovações para serem reconhecidas em seu campo organizacional, demonstrando legitimidade e que estão, de alguma forma, aprimorando suas condições de trabalho. Assim sendo, as organizações tendem a se espelhar principalmente em organizações que acreditam ser mais legítimas ou bem-sucedidas. Logo, em uma visão holística, quanto maior for a rede de *stakeholders* atendidos pela organização, maior será a pressão sentida pela organização para que os serviços estejam de acordo com os mesmos oferecidos pelas outras organizações (DIMAGGIO; POWELL, 1991).

E por fim, o isomorfismo normativo conhecido como a terceira fonte das mudanças isomórficas nas organizações (DIMAGGIO; POWELL, 1991). Esse tipo de isomorfismo é derivado basicamente do profissionalismo, no qual os autores, segundo Quinello (2007) interpretam-no como um comprometimento coletivo de membros de uma determinada ocupação para se estabelecer regras de conduta, controlando e estabelecendo as bases cognitivas e legitimadas de suas ocupações profissionais. Ademais, de acordo com Cintra (2013, p. 69), a partir da profissionalização “as organizações buscam pelos elementos chave de atração dos profissionais (prestígios e recursos), os quais dependem desta força profissional para a competição em seu campo organizacional”.

Para DiMaggio e Powell (1991, p. 126), dois elementos da profissionalização são aspectos importantes do isomorfismo: “o fato de a educação formal e a legitimação se apoiarem numa base cognitiva produzida por especialistas universitários”; e o segundo elemento “é o crescimento e a elaboração de redes profissionais que perpassam as organizações e por meio das quais novos modelos se difundem rapidamente”. As próprias universidades e as instituições de profissionalização, segundo os autores, já são considerados centros importantes para a propagação das normas organizacionais entre os administradores, uma vez estabelecem em sua grade curricular modelos e padrões a serem seguidos no ambiente de trabalho.

Ao mesmo tempo, associações profissionais e de investigação também compõem outro meio de disseminação e definição de regras normativas do comportamento profissional. Para Perrow (1972), esses mecanismos podem criar uma gama de indivíduos que ocupam as mesmas posições em diversas de organizações e que possuem grande similaridade de orientação, resultando assim em um padrão repetitivo de comportamento organizacional.

Outro mecanismo importante para instigar o isomorfismo normativo é a seleção de pessoal. Segundo DiMaggio e Powell (1991, pp. 126-127)

na medida em que os executivos e funcionários-chaves procedem das mesmas universidades e são selecionados a partir de um conjunto comum de atributos, eles tenderão a enxergar os problemas de uma maneira semelhante, a considerar como normativamente sancionados e legitimados os mesmos procedimentos, estruturas e políticas, e abordarão as decisões de uma maneira muito similar.

Ou seja, esses indivíduos, por terem tido uma mesma base educacional, tendem a se comportar de modos similares dentro do ambiente de trabalho tornando-o difusor de práticas normativas. Observa-se também que o fluxo de indivíduos inseridos em um mesmo campo organizacional é ainda instigado pela “homogeneização estrutural” (DIMAGGIO; POWELL, 1991, p. 128), como títulos de carreira, *status*, posições hierárquicas reconhecidas, enfim, trajetórias profissionais que simbolizam o sucesso profissional pela sociedade.

Os campos organizacionais que competem por uma gama de profissionais qualificados são norteados principalmente por essa competição de *status* entre eles, logo quanto melhor for a visibilidade e o prestígio, mais fácil de atrair os profissionais. Esse processo acaba gerando a homogeneização, pois as organizações procuram oferecer os mesmos benefícios e recursos que suas concorrentes proporcionam (DIMAGGIO; POWELL, 1991).

Vale ressaltar que essa articulação entre os três mecanismos de isomorfismo é fundamental em qualquer tipo de sociedade, todavia a influência específica de cada mecanismo depende do contexto de cada sociedade (MACHADO-DA-SILVA; GONÇALVES, 1999). Os autores explanam que, em sociedades democráticas e com um alto índice de competição de bens e serviços, prevalecem os mecanismos miméticos e normativos de pressão para a estabilidade do ambiente organizacional. Já, no caso da sociedade brasileira, a forte herança patrimonialista conexas com os diversos períodos autoritários presentes no desenvolvimento sociocultural tem atribuído destaque aos “mecanismos coercitivos de manutenção e de transformação social” (MACHADO-DA-SILVA; GONÇALVES, 1999, p. 226).

Entende-se assim que, em sociedades com características mais homogêneas, a distinção entre os níveis de análises pode ser mínima e, em algumas vezes, até irrelevante. Contudo, em sociedades mais diversificadas de condições de competição e de mercado –

como é o caso da sociedade brasileira - compreender essa análise das pressões institucionais em suas diferentes análises e sua relação com os “esquemas interpretativos dos dirigentes organizacionais pode propiciar interpretações mais adequadas do fenômeno da estabilidade e da mudança organizacional” (MACHADO-DA-SILVA; GONÇALVES, 1999, p. 226).

Ademais, para se entender esse fenômeno do isomorfismo os autores DiMaggio e Powell (1991, pp. 129-133), descreveram os preditivos das mudanças isomórficas em nível organizacional e de campo em forma de hipóteses que são:

- a) “Quanto maior o grau de dependência de uma organização em relação à outra, mais similar ela se tornará a essa organização em termos de estrutura, ambiente e foco comportamental”. Para Thompson (1967) e Pfeffer e Salancik (1978), essa hipótese reconhece a aptidão maior das organizações em resistir às demandas das organizações das quais, de certo modo, não dependem.
- b) “Quanto mais centralizado for o fornecimento de recursos da organização A, tanto mais a organização A se transformará isomorficamente, para se assemelhar às organizações de cujos recursos ela depende”. Thompson (1967 *apud* DIMAGGIO; POWELL, 1991) observa que as organizações que dependem das do mesmo recurso, pessoal e legitimidade estarão mais sujeitos às exigências dos fornecedores de recursos do que as organizações que podem arriscar com uma fonte de apoio contra outras.
- c) “Quanto mais incerta for a relação entre meios e fins, tanto maior será a chance de a organização moldar-se às organizações que ela considera bem-sucedidas”;
- d) “Quanto mais ambíguas forem as metas de uma organização, mais ela se moldará de acordo com as organizações que ela julgar bem-sucedidas”. Para DiMaggio e Powell (1991) existem duas razões para explicitar essa hipótese: as organizações com metas e objetivos dúbios têm mais chances de ser dependentes da aparência para se legitimarem. De acordo com os autores, na maioria das situações, a segurança em procedimentos já estabelecidos e legitimados promove a legitimidade organizacional e, conseqüentemente, a sobrevivência da organização. A segunda razão se encontra nas situações que convém prezar pela harmonia evitando conflitos que possam prejudicar o bom funcionamento organizacional. Logo, os atores organizacionais acreditam ser mais fácil imitar outras organizações do que tomar novas decisões baseadas em metas sistematizadas uma vez que, essas decisões poderiam ser árduas ou desagregadoras.
- e) “Quanto maior for a confiança em credenciais acadêmicas para a escolha do pessoal gerencial e funcional, tanto maior será a chance de a organização se tornar semelhante às outras de seu campo.”
- f) “Quanto mais gestores organizacionais participarem de associações comerciais e profissionais, mais provável será que sua organização se assemelhará às outras organizações de seu campo”.

Já os indicadores de predição em nível de campo são:

- a) Quanto mais um campo organizacional depender de uma única fonte (ou de várias fontes semelhantes) de fornecimento de recursos vitais, tanto maior será o nível de isomorfismo. Para os autores, a concentração no fornecimento de recursos dentro de um mesmo campo pode resultar na homogeneização, pois coloca as organizações sob pressões semelhantes dos fornecedores, como se relaciona com a incerteza e a ubiquidade das metas com o intuito de aumentar o seu impacto.
- b) Quanto mais as organizações num campo transacionam com órgãos do Estado, tanto maior será a extensão do isomorfismo no campo como um todo. Para os autores, o governo federal é capaz de estabelecer, cotidianamente, padrões e procedimentos industriais para todo um campo sendo, conseqüentemente, adotados por organizações concorrentes.
- c) Quanto menos for o número de modelos organizacionais alternativos visíveis num campo, tanto mais rápido será o ritmo de isomorfismo nesse campo;
- d) Quanto mais incertas forem às tecnologias ou ambíguas as metas, dentro de um campo, tanto maior será o ritmo de mudança isomórfica. Como observa os autores, em campos organizacionais, caracterizados pelo seu alto índice de incertezas, os novos participantes que poderiam representar “fontes de inovação e variação” (DIMAGGIO; POWELL, 1991, p. 132) procurarão suprir essa responsabilidade de inovar com práticas imitadas dentro desse campo.
- e) Quanto maior for o grau de profissionalização em um campo, tanto maior será a quantidade de mudança isomórfica institucional;
- f) Quanto maior for o grau de estruturação de um campo tanto será o grau de isomorfia”. Os campos que já possuem estruturas estáveis e vastamente reconhecidas serão mais homogêneos uma vez que, a disseminação de novos modelos e normas e o nível de interação organizacional no campo organizacional é maior.

Esses indicadores podem contribuir para facilitar a compreensão do nível de isomorfismo em que a organização está, bem como auxiliar na análise de estruturação e legitimação que esta se encontra.

Dessa forma, o resultado, muitas vezes, da eficácia organizacional evoluir se dá pelo fato das organizações possuírem estruturas similares as outras organizações em seus campos organizacionais (DIMAGGIO; POWELL, 1991). Para os autores, essa semelhança entre elas pode tornar mais simples o processo de transação com outras organizações, ganhar mais visibilidade atraindo mais pessoal, ser reconhecidas por organizações legitimadas e com boa reputação perante seus públicos de interesse, e se adequarem às categorias administrativas que lhe proporcionem maiores chances de investimentos e contratos tanto públicos, como privados.

Nesse entendimento, os autores Meyer e Rowan (1977, p. 352) explanam que “o sucesso organizacional depende de fatores que vão além da eficiência na coordenação e controle das atividades de produção”. Para eles, organizações que estão inseridas em

ambientes institucionalizados possuem maiores chances de se legitimar e conseguir recursos necessários para garantir sua sobrevivência se tornarem-se isomórficas.

Deste modo, esse capítulo objetivou relatar as principais características da teoria institucional bem como seus principais estudiosos e suas linhas de pesquisa, analisando-as como maneiras complementares de se entender a teoria institucional, e não como forma de instigar a discussão de qual teoria é mais apropriada. Apresentou também os principais conceitos envolvendo a teoria institucional como: os processos de institucionalização, campo organizacional e isomorfismo. Assim, com essa visão holística acerca da teoria institucional é possível analisar o fenômeno do processo de institucionalização em sua essência e totalidade.

3 EDUCAÇÃO

Nesta seção, é apresentado o contexto da educação brasileira, sua importância para o desenvolvimento social do país e, por fim sua estrutura de gestão.

3.1 Breve Histórico do Desenvolvimento da Educação no Brasil

O debate sobre a história da educação brasileira pode representar um avanço nas descobertas sobre as mazelas da educação enfrentadas pela sociedade (SILVA, 2011). Saviani (2008) destaca que história da educação, no Brasil, foi marcada por seis períodos sendo apresentados a seguir os principais fatos que caracterizam esta história:

- O primeiro período corresponde aos anos de 1549-1759, momento em que a educação brasileira era controlada e estava sob responsabilidade dos jesuítas;
- O segundo período (1759-1827), marcado pela “primeira tentativa de se instaurar uma escola pública estatal inspirada nas ideias iluministas”;
- O terceiro período (1827-1890), caracterizado pelas primeiras tentativas de se consolidar a educação como responsabilidade do poder público constituente do governo imperial e pelos governos das províncias;
- O quarto período (1890-1931) foi marcado pela criação das escolas de séries iniciais, instigada pelos ideais iluministas republicano;
- O quinto período (1931-1961) define-se pela regulamentação, em âmbito nacional, das escolas superiores, secundárias e primárias;
- E, por fim o sexto período que corresponde os anos de 1961 até os dias atuais, o qual se caracteriza pela “regulamentação da educação nacional abrangendo a rede pública (municipal, estadual e federal) e a rede privada” (SAVIANI, 2008; p. 2).

Essa preocupação com a história da educação no Brasil revela um campo de investigação rico em informações que podem, de algum modo, contribuir para a investigação e a identificação de fatos que marcaram e ainda marcam a educação brasileira.

Nesse contexto, lembra-se que foi entre os anos de 1889 e 1930 que se desenvolveu o início da luta pela educação pública, assim a educação e o ensino “são afirmados como valores fundamentais para o indivíduo e sua vida na sociedade e para o exercício de direitos fundamentais à vida do cidadão” (SILVA, 2011, p. 527).

Foi a partir de 1930, com a chegada de Getúlio Vargas na presidência, que foi criado o Ministério da Educação e Saúde Pública, porém até então os assuntos relacionados à educação eram somente tratados pelo Departamento Nacional do Ensino em parceria com o Ministério da Justiça. Em 1934, foi com a elaboração da nova Constituição em que a educação começou a ser enxergada como um direito de todos os cidadãos. Em 1953, surge o Ministério da Educação e Cultura conhecido atualmente como MEC e, no ano de 1961, com a aprovação da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), os órgãos públicos começam a ganhar mais força e diminuem a centralização do MEC (MEC, 2014).

Somente após treze anos de debate, período de 1948 a 1961, que foi aprovada a primeira LDB e foi em 1971 que o ensino passa a ser obrigatório para crianças entre os sete até quatorze anos de idade. Foi somente no ano de 1995 que o Ministério da Educação passa a ser responsável pela educação no país. Em 1996 ocorre uma nova reforma na educação brasileira que trouxe diversas mudanças consigo e uma delas foi a inclusão da educação infantil (creches e pré-escola). Nesse ano ainda, o Ministério da Educação cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF) exclusivo para atender as necessidades do ensino fundamental. Esses recursos advinham de receitas dos impostos recolhidos da população e das transferências dos estados, do Distrito Federal e dos municípios vinculados à educação (idem, 2014).

Em 2006, o FUNDEF foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), desse modo toda a educação básica, desde creches até o ensino médio, passa a ser financiada pelos recursos federais. Esse compromisso da União com a educação básica deverá permanecer até o ano de 2020. Com o lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), no ano de 2007, o MEC procura reforçar uma visão sistematizada da educação brasileira com ações integradas e sem financiamentos.

Para o PDE, investir em ações voltadas à educação básica significa investir na educação tanto superior como profissional do cidadão brasileiro, tentando assim reverter um “processo de aprofundamento das desigualdades” (SAVIANI, 2010, p. 384) sociais refletidas no desempenho da educação no Brasil.

Nesse contexto, para que o PDE obtenha êxito é fundamental a participação de todos os cidadãos, bem como o envolvimento de pais, alunos, gestores, professores e de todos os profissionais responsáveis pela educação, transformando essa participação em um compromisso e uma conquista da sociedade em geral, uma vez que “a educação tem por finalidade o pleno desenvolvimento da pessoa, o preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho” (SAVIANI, 2010, p. 387), importância essa relatada no próximo tópico.

3.2 A Importância da Educação para uma Sociedade Desenvolvida

A consciência é o efeito produzido pela relação do homem com seu mundo, assim sendo, o conhecimento pode ser entendido como o “resultado do processo de relação do homem com mundo” sendo o homem o “resultado do processo de conhecimento do mundo” (LOPES; TENÓRIO, 2011, p. 17). Logo, segundo o autor, o homem desde que adquire conhecimento do mundo que o cerca está intrínseco à sociedade do conhecimento, ou seja, a educação possui a capacidade de nos distinguir dos seres irracionais, nos distanciando dos processos instintivos do animal.

Ainda nesse entendimento, tem-se que o conhecimento pode ser considerado como o “grande capital da humanidade” (GADOTTI, 2000, p. 8) enaltecendo assim a importância concebida à educação nos dias atuais como forma de desenvolvimento social. O autor acrescenta ainda que o conhecimento faz parte da sobrevivência de todos e por essa razão não deve ser regulado por instituições privadas e sim ofertado igualmente para todos os cidadãos, conforme instituído na Constituição de 1988 e apresentado a seguir, pela referida autora:

a educação como direito de todos e dever do Estado, e declara como princípios do ensino não só a igualdade de condições de acesso e permanência, mas a correspondente obrigação de oferta de uma escola com um padrão de qualidade, que possibilite a todos os brasileiros e brasileiras [...] cursar uma escola com boas condições de funcionamento e de competência educacional [...] (ARELARO, 2005, p. 1040).

Já, na Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), a educação é entendida como

[...] os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organização da sociedade civil e nas manifestações culturais. (BRASIL, 1996, p. 1)

Nesse sentido, a educação representa um fator determinante para o desenvolvimento de uma sociedade. De acordo com Gadotti (2005, p. 1), existe “um consenso de que o desenvolvimento de um país está condicionado à qualidade da educação”, ou seja, para o autor, mensurar a qualidade da educação de um país pode, de certo modo, mensurar a qualidade social de sua população.

Porém, Gadotti (2005) relata que nos últimos tempos é possível observar que a educação passa por momentos difíceis, pois se vê de um lado que o desempenho “escolar não tem dado conta da universalização da educação básica de qualidade” e, de outro, que “as novas matrizes teóricas não apresentam ainda a consistência global necessária para indicar caminhos realmente seguros numa época de profundas e rápidas transformações” (GADOTTI, 2005, p. 6). Silva (2011), ao relatar os dizeres de Fernando Azevedo (1958), fundador do Manifesto dos Pioneiros, em documento que “representou um marco na educação brasileira ao eleger a escola pública, laica, gratuita e como responsabilidade do Estado” (SILVA, 2011, p. 522) elencava alguns entraves para as mazelas do ensino que são:

Professores mal preparados, ausência de um espírito científico, de método, desorganização administrativa, falta de uma ação pedagógica eficiente, falta de uma visão global, professores descompromissados, ensino desarticulado da vida real e das relações humanas, ausência de democracia, elitismo, conteúdos desarticulados, falta de vontade política, distante do mercado de trabalho, desarticulação entre os diferentes graus de ensino, falta de continuidade nas políticas educacionais, falta de autonomia, centralismo, respeito às individualidades, verbalismo excessivo, falta de estímulo ao aluno (SILVA, 2011, p. 531).

Logo, verifica-se que muitos dos fatores elencados por Azevedo (1958) ainda se fazem presentes na realidade da educação brasileira que passa por momentos de dificuldade. E, para que esse cenário de problemas seja atenuado, uma reforma da área se faz necessária, principalmente, na gestão e nas políticas públicas relacionadas a esta.

Ademais, parece importante relembrar a forma com que a educação está conceituada, sistematizada e estruturada, pois considera esta um fenômeno amplo e complexo para análise. Portanto, a fim de facilitar a sua compreensão, Lopes e Tenório (2011) destacam, dentre as classificações relacionadas à educação, a sua divisão entre: educação informal, educação não-formal e a educação formal, foco deste trabalho.

A educação não-formal é considerada como qualquer atividade educacional “organizada, estruturada e implementada fora do sistema escolar”. Já, a educação informal “é aquela que ocorre sem nenhum tipo de disposição especial acerca dos conteúdos e forma de sua aplicação”. E, por fim, a educação formal, considerada “uma forma sistemática e seriada de ensino, em tempo muito raramente integral, para crianças e jovens”. É a modalidade que ocorre na escola e no Brasil e é disciplinada pela LDB (LOPES; TENÓRIO, 2011, p. 25). O autor caracteriza ainda a educação formal como um

tipo de educação ministrada numa sequência regular de períodos letivos, com progressão hierárquica estabelecida de um nível a outro, compreendendo desde o nível, pré-escolar, até o nível superior, universitário, e orientado até a obtenção de certificados, graus acadêmicos, ou títulos profissionais. Em todos os níveis a educação formal precisa ser reconhecida oficialmente (LOPES; TENÓRIO, 2011, p. 28).

Ainda nesse sentido, esse processo de aprendizado desenvolvido pela educação formal possui o intuito de desenvolver nos indivíduos o conhecimento das capacidades básicas. Ademais, essa educação formal é o que se pode chamar de “educação escolar” (LOPES; TENÓRIO, 2011, p. 28). Cabe a escola, conforme Gadotti (2005, p. 8):

amar o conhecimento como espaço de realização humana, de alegria e de contentamento cultural: selecionar e rever criticamente a informação: formular hipóteses, ser criativa e inventiva (inovar); ser provocadora de mensagens e não pura receptora; produzir, construir e reconstruir conhecimento elaborado.

Libâneo (2007, p. 17) também salienta sobre a importância da escola ressaltando que o objetivo social da escola é promover igualmente o acesso dos cidadãos aos bens culturais para que haja “desenvolvimento de capacidades cognitivas” e afetivas indispensáveis para o crescimento intelectual e social destes, tendo em vista “a inserção crítica no mundo do trabalho, a constituição da cidadania [...], a construção de uma sociedade mais justa, igualitária, solidária”. Para Gadotti (2005), a educação é estratégica para o desenvolvimento social, porém, para que este ocorra, é necessário não somente modernizá-la e adaptá-la a realidade em que vivemos e sim transformá-la. Para o autor, “é seu dever dela ser cidadã e desenvolver na sociedade a capacidade de governar e controlar o desenvolvimento econômico e o mercado” (GADOTTI, 2005, p. 9).

Nesse entendimento e, considerando que o conceito de sustentabilidade contempla os aspectos ambientais, econômicos e sociais, tem-se na educação um relevante

instrumento para a busca pela sustentabilidade, mais especificamente quando se trata dos aspectos sociais. Assim, partindo do pressuposto de que a sustentabilidade social também possui como propósito diminuir a desigualdade social, Lopes e Tenório (2011, p. 98), relatam que no

Brasil é consensual o reconhecimento de que as desigualdades sociais são, em grande parte, provocadas pelas diferenças educacionais da população, principalmente as de natureza escolar. Uma das alternativas mais eficazes de reduzir as desigualdades está na educação universal e de qualidade. Estima-se que cerca de 50% das desigualdades sociais na sociedade brasileira sejam devidas à falta de condições que a educação propicia (LOPES; TENÓRIO, 2011, p. 137).

Ou seja, pode-se inferir que a “educação incorpora-se quase que naturalmente ao conceito de sustentabilidade.” (LOPES; TENÓRIO, 2011, p. 98), em seus diferentes aspectos.

Lopes e Tenório (2011) também corroboram com a ideia de que quanto maior for o número de anos de escolaridade, maior será “a possibilidade de acesso ao conhecimento produzido socialmente, o que, por sua vez, se constitui também em distribuição da riqueza produzida socialmente e na diminuição da desigualdade social” (LOPES; TENÓRIO, 2011, p. 138), ou seja, quanto mais acesso à educação, maior a redução das desigualdades sociais. No entanto, vale ressaltar que a educação não possui a capacidade de sozinha, erradicar a desigualdade social enfrentada em nosso país, por essa razão é um equívoco enxergar a educação como único meio de superação desta.

Outro aspecto que influencia de forma negativa o desenvolvimento da educação brasileira é a “ausência de uma consciência nacional de que necessitamos consolidar a implantação de um sistema nacional de educação” (LOPES; TENÓRIO, 2011, p. 31). No que tange às questões relacionadas à gestão das políticas públicas, mais especificamente às estruturas propostas para planejar, organizar, dirigir e controlar a aplicação dos recursos públicos, verifica-se que ainda há espaço para melhorias conforme será mais detalhado na seção a seguir.

3.3 Gestão Educacional: Contexto e Importância

Para que uma educação de boa qualidade seja alcançada em uma sociedade, se faz necessária uma adequada gestão das políticas públicas, pois ela pode, de certo modo, interferir na qualidade do processo educativo dos cidadãos. A gestão pública pode ser

entendida como “uma área definição interdisciplinar e que depende de conhecimento advindo da ciência política, da economia, da administração, da sociologia, do direito, da história e da cibernética” (ABRUCIO, 2006, p. 21). Ou seja, evidencia-se assim a complexidade inerente a adequada gestão dos recursos públicos, em especial neste trabalho à educação, pois demanda, por parte dos gestores, um conhecimento holístico da realidade social do país que não deve ser aportado somente em aspectos técnicos e objetivos. Justifica-se por essa razão, segundo o autor, o fato das políticas e programas na área da gestão pública ser considerados “construções institucionais” (ABRUCIO, 2006, p. 22) que exige planejamento e tempo, não sendo realizados e aplicados de forma espontânea.

Cury (2002, p. 165) relata que gestão é “a geração de um novo modo de administrar uma realidade e é em si mesma democrática já que se traduz pela comunicação, pelo envolvimento coletivo e pelo diálogo”.

Assim, falar em gestão, segundo Silva (1986, p. 95) seria

[...] falar de políticas, de definição de estratégias, de determinação de objetivos, de alocação de recursos, e de implementação, acompanhamento, controle e avaliação do conjunto de ações que constitui o trabalho educativo, bem como sua organização.

No que tange à gestão da educação, a gestão educacional tem como intuito, segundo Alves (2013, p. 41), “a organização, mobilização e articulação de todos os recursos materiais e humanos indispensáveis para a promoção efetiva da aprendizagem dos alunos.” Sendo assim, Dourado *et al.* (2007, p. 924), relata que esta “[...] tem escopo mais amplo que a mera aplicação dos métodos, técnicas e princípios da administração empresarial”, uma vez que exige dos gestores um conhecimento aprofundado sobre as instituições educativas, bem como suas funções, seus objetivos, prioridades, escolas, sistemas de ensino e processos de gestão.

De acordo com Dourado *et al.* (2007), a constituição e a trajetória histórica das políticas educacionais, principalmente no que diz respeito aos processos de organização e à gestão da educação básica brasileira, é marcada pela lógica da descontinuidade e pela falta de planejamento a longo prazo. Entretanto, pode-se destacar que houve sim mudanças marcantes para a educação brasileira após a redemocratização do país como a aprovação e promulgação da Constituição Federal de 1988 garantindo uma percepção “ampla da educação e sua inscrição como direito social inalienável, bem como a partilha de responsabilidade entre federados e a vinculação constitucional de recursos para a educação” (DOURADO *et al.*, 2007, p. 925).

Dentre algumas mudanças, ocorridas na Constituição de 1988, em relação às questões pertinentes à administração pública, previa-se

a descentralização [...] que ganhou enorme relevância na Constituição de 1988. Após 20 anos de centralismo político, financeiro e administrativo, o processo descentralizador abriu oportunidades para maior participação cidadã e para inovações no campo da gestão pública, levando em conta a realidade e as potencialidades locais. Impulsionadas por esta mudança, várias políticas públicas foram reinventadas e disseminadas pelo país (ABRUCIO, 2007, p. 69).

No entanto, segundo Abrucio (2007, p. 70), não foi o que aconteceu, pois

houve uma multiplicação exagerada dos municípios, poucos incentivos à cooperação intergovernamental foram estabelecidas, a questão metropolitana foi ignorada pela Constituição. Como a descentralização em um país tão desigual como o Brasil depende da articulação entre os entes federativos, a compartimentalização afeta diretamente (e de forma negativa) os resultados das políticas públicas.

Para Abrucio (2006) a maneira com que os Estados se relacionam com os municípios ainda exige maior atenção, pois ainda não está devidamente adaptado ao novo cenário descentralizador que ocorreu após a autonomia concedida aos municípios. Por essa razão é necessário por diversas vezes utilizar “o velho *modus operandi* da cooptação política de prefeitos e líderes locais, com resultados ruins para a prestação dos serviços públicos” (ABRUCIO, 2006, p. 28). Deste modo, esse cenário de imprecisão e desordem nas funções impede com que as administrações estaduais trabalhem conforme o planejado (ABRUCIO, 2006). Tal aspecto também pode ser observado na gestão dos municípios bem como em suas diferentes áreas, dentre elas a educação. Assim sendo, conforme salienta o autor, resta aos governos estaduais encontrar algum modo de atuar em cooperação e em prol desse bom relacionamento de gestão.

De acordo com Libâneo (2007, p. 14), em países periféricos, em especial o Brasil, as reformas educacionais se defrontam com um paradoxo, pois de um lado “é preciso à articulação de um sistema educativo eficaz e compatível com as exigências do mercado e da mundialização da economia;” e por outro lado, a quantidade de recursos investidos deveria ser compatível com a reorganização do Estado, “dentro dos parâmetros do neoliberalismo” como a redução do papel do Estado, redução das despesas e do déficit público e congelamento de salários.

Nesse entendimento, Libâneo (2007, p. 14) ressalta que

num quadro de crise financeira, os governos tendem a destinar os recursos públicos da educação a ações de retorno imediato (por exemplo, educação à distância, sistema nacional de avaliação, critérios de qualidade do livro didático etc.), restando pouco para ações mais efetivas como a melhoria da qualidade cognitiva dos processos de aprendizagem nas escolas, ponto realmente fulcral a médio e longo prazo da qualidade de um sistema de ensino.

Silva (2011), também corrobora com esse entendimento quando diz que à educação cada vez menos tem sido atribuída a importância nas políticas gerais da sociedade, tal fato pode ser observado na política neoliberal, ainda vigente. Contudo, observa-se que há por parte do governo uma busca constante para tentar melhorar os índices de desempenho da educação no país.

Segundo Arelaro (2005), o governo procurou “implementar políticas que [...] significassem, em curto prazo, aumento do número de alunos matriculados em escolas”, porém sem se importar com a qualidade e condições de funcionamento (ARELARO, 2005, p. 1048). São problemas como esses na gestão dos recursos públicos, em especial à educação, que interfere e prejudica o bom desenvolvimento desta, uma vez que, pode agravar a situação do desempenho escolar dos cidadãos que serão, conseqüentemente, refletidos nos baixos índices de desenvolvimento social. Como por exemplo, os dados que foram fornecidos pela UNESCO, em 2014, no 11º Relatório de Monitoramento Global de Educação para Todos, mostrando que o Brasil está entre os 53 países que ainda não alcançaram e nem estão perto de alcançar a meta do programa “Educação para Todos” até 2015.

Para Arelaro (2005, p. 1045) a “repercussão desse desequilíbrio econômico-financeiro” entre os entes públicos “pode ser refletido na área da gestão educacional, principalmente quando são discutidas maneiras de se construírem escolas públicas de qualidade”. Assim sendo, é preciso investir em uma reforma estatal na qual inclua-se o aprimoramento das políticas de gestão pública “para fortalecer e legitimar uma coalizão voltada à melhoria da prestação dos serviços públicos, garantindo assim, de forma eficiente, efetiva, ética e com equidade, os direitos de cidadania” (ABRUCIO, 2006, p. 30).

Neste contexto macro inserem-se as políticas educacionais que, conforme postula a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) (1996, pp. 12-14) ficou assim organizado com as funções da União, dos Estados e dos Municípios estabelecidas:

Art. 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.

Art. 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.

Art. 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.

Art. 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 a 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.

Segundo Freitas (2007, p. 511) “a Lei foi bastante precisa ao estabelecer como incumbência da União, em colaboração com os sistemas de ensino, a obtenção, análise e a divulgação de informações sobre a educação, assim como a avaliação do rendimento escolar”, ou seja, é obrigação da União e do Estado disponibilizar de maneira transparente e democrática os dados referentes à educação, bem como sua avaliação para que todos tenham acesso a essas informações implicando na formação de uma consciência crítica, por parte dos cidadãos, sobre a realidade desta.

Também, observa-se que, de modo geral, cabe à União organizar a estrutura geral de funcionamento da educação básica e fundamental aos Estados e operacionalizar as políticas educacionais no ensino básico e ensino fundamental, sendo este em parceria com os Municípios. Contudo, não é o que se observa em nossa realidade quando se trata da educação fundamental, conforme salienta Soares (2005), que analisa que devido aos baixos índices de desempenho mostrarem que, para a maioria da população, “o sistema educacional fundamental não está provendo a formação necessária nem para a participação crítica na sociedade” (SOARES, 2005, p. 87) nem para a inclusão dos cidadãos no mercado de trabalho, que exige que o cidadão esteja minimamente preparado para enfrentar a concorrência inerente do mesmo.

Já ao observarmos o sistema de ensino na perspectiva municipal, verifica-se que este deve possuir algumas responsabilidades que segue abaixo, conforme a LDB (1996, p. 18) nos artigos 18 e 22.

Art. 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.

Art. 22º. A educação básica tem por finalidades desenvolver o educando, assegurar-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores.

Assim sendo, delega-se aos municípios a responsabilidade de propiciar aos alunos o acesso ao ensino fundamental, médio e de educação infantil que serão mantidos pelo poder público bem como sua devida formação, na tarefa de auxiliar na evolução intelectual dos indivíduos para que tenham subsídios e oportunidades de entrar no mercado de trabalho. Ademais, segundo Soares (2005, p. 90) o ensino fundamental, baseado na LDB (1996), terá então como finalidade:

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

Todas essas finalidades são responsabilidades do município que por lei deve garantir aos cidadãos o direito de frequentar o ensino, tanto infantil como o fundamental ou o médio. Outro aspecto importante, destacado na LDB (1996), refere-se às atribuições das autoridades responsáveis. De acordo com o artigo 25 da LDB (1996, p. 19)

Será objetivo permanente das autoridades responsáveis alcançar relação adequada entre o número de alunos e o professor, a carga horária e as condições materiais do estabelecimento. Parágrafo único. Cabe ao respectivo sistema de ensino, à vista das condições disponíveis e das características regionais e locais, estabelecer parâmetro para atendimento do disposto neste artigo.

Logo, nota-se que é responsabilidade das autoridades garantir aos alunos um ambiente adequado para a aprendizagem, bem como quantidade suficiente de professores para atender a grande demanda de estudantes, não dificultando assim o ensino destes. Entretanto, é possível notar a contradição existente entre os princípios estabelecidos pela lei e a realidade da educação do país, pois segundo os dados já expostos neste trabalho, verifica-se que a lei

não está sendo devidamente cumprida. O desafio está na construção de um adequado sistema de ensino que contemple todas essas necessidades.

Por essa razão, e a fim de atenuar essa contradição, vale observar algumas medidas adotadas pelo governo como as metas estipuladas pelo Ministério da Educação para os diferentes níveis educacionais. Uma dessas metas é definida no programa “Todos pela Educação” que apresenta como objetivos:

- Registrar, avaliar e disseminar experiências inovadoras em gestão da educação pública que contribuam para o alcance das metas do Plano Nacional de Educação (PNE) e do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação;
- Contribuir na elaboração de políticas, gerenciamento dos sistemas educacionais e aplicação de ações inovadoras;
- Formar uma rede integrada por gestores municipais, diretores de escolas, formuladores de políticas, professores da educação básica e do ensino superior, organismos internacionais para (ALVES, 2010, p. 57).

De acordo com Alves (2010), esse programa possui como propósito mobilizar a sociedade para que ela acompanhe os acontecimentos relacionados à educação no país e a elaboração dos referidos planos, proporcionando-a a oportunidade de participar do controle e avaliação das ações educacionais que estão sendo realizadas, bem como auxiliando, refletindo e discutindo sobre novas propostas de ações que irão melhorar a qualidade do ensino. O novo PDE foi sancionado pela presidente Dilma Rouseff, em 2014, contendo vinte metas para os próximos dez anos (lista completa no Anexo 2).

- **Educação Infantil:** Até 2016, todas as crianças de 4 a 5 anos de idade devem estar matriculadas na pré-escola; e a oferta de educação infantil em creches deve ser ampliada de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos até o final da vigência deste PNE;
- **Ensino Fundamental:** Até o último ano de vigência do PNE, toda a população de 6 a 14 anos deve ser matriculada no ensino fundamental de 9 anos, e pelo menos 95% dos alunos devem concluir essa etapa na idade recomendada;
- **Ensino Médio:** Até 2016, o atendimento escolar deve ser universalizado para toda a população de 15 a 17 anos;
- **Alfabetização:** Alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º ano do ensino fundamental;
- **Aprendizado adequado na idade certa:** Estimular a qualidade da educação básica em todas etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem;
- **Alfabetização e alfabetismo de jovens e adultos:** Elevar a taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais para 93,5% até 2015 e, até o final da vigência do PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% a taxa de analfabetismo funcional;

- **Formação de professores:** Garantir, em regime de colaboração entre os entes federados, no prazo de um ano de vigência do PNE, uma política nacional de formação superior dos profissionais da educação;
- **Valorização do professor:** Valorizar os (as) profissionais do magistério das redes públicas da Educação Básica, a fim de equiparar o rendimento médio ao dos (as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do 6º ano da vigência do Plano Nacional de Educação;
- **Gestão democrática:** Assegurar condições, no prazo de dois anos, para a efetivação da gestão democrática da Educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas;
- **Financiamento da Educação:** Ampliar o investimento público em Educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do Produto Interno Bruto (PIB) do País no quinto ano de vigência da lei do PNE e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB ao final do decênio.

A gestão educacional começa a ganhar evidência nos documentos das reformas educacionais como requisito para o “planejamento, a organização e a mobilização das pessoas para participarem de forma competente nas ações de melhoria da qualidade de ensino” (LIBÂNEO, 2007, p 15). Desse modo, todas essas são metas propostas pelo atual governo para melhorar o desempenho da educação em nosso país e, para a consecução das metas apresentadas, os diferentes entes da federação deverão valer-se das seguintes fontes de recursos destinados à educação de acordo com a LDB (1996, pp. 38-41):

Art. 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.

Art. 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.

Art. 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.

Nesse sentido, os municípios devem valer-se de estruturas organizacionais que sejam apropriadas para realizar os processos de planejamento, organização, direção e controle adequados para os fins apresentados. Assim, para que estes processos ocorram de forma adequada, deverão ser observadas as premissas estabelecidas de forma legal - mais especificamente, tem-se no país a gestão democrática como premissa. Alves (2010, p. 11) define que a gestão democrática pode ser entendida como “um processo de caráter político-pedagógico e administrativo, no qual se dá participação efetiva, direta e indireta da sociedade em todos os níveis de decisão e execução da educação”. Assim, a mesma não se constitui como uma opção por parte dos gestores, mas sim como um “compromisso constitucionalmente estabelecido do Estado e da sociedade” (FREITAS, 2007, p. 502).

Entretanto, mesmo que a gestão democrática seja o tipo de gestão determinada por lei, analisa-se que ainda existem outras três concepções de gestão abordadas na área da educação. Entre elas estão: a gestão estratégica, gestão compartilhada, gestão gerencial e a já referida gestão democrática.

A gestão estratégica, segundo Alves (2010, p. 12), é um modelo de gestão que “busca ter o controle da ação coletiva, em função de um declarado bem comum, através de práticas de motivação, de cooperação e de integração”. Ou seja, nesse modelo de gestão o propósito é garantir que o que foi devidamente planejado anteriormente seja cumprido conforme estabelecido, “ao mesmo tempo em que concentra o poder nas mãos de uma liderança gerencial, discursa no sentido da descentralização e da autonomia (idem, 2010, p. 13).

Já a gestão compartilhada, conforme explica Freitas (2003), é caracterizada por adotar os princípios e critérios da gestão empresarial como a busca por resultados eficazes e eficientes e maior produtividade. A autora ainda elenca algumas características dessa gestão, que são: sucesso individual e grupal, premiações públicas por mérito, promoção do desenvolvimento organizacional, cálculo custo-benefício pelo Estado e sociedade, avaliação como processo impulsionador da produtividade e da competência.

E, por fim, a gestão gerencial segundo Alves (2010, p. 13) “ênfatisa a eficiência, a eficácia, efetividade, a autonomia, a descentralização administrativa, a avaliação

de desempenho e a produtividade e visa o interesse público”. Castro (2007) analisa que esse modelo de gestão enfatiza alguns procedimentos democráticos com o propósito de garantir o caráter democrático da gestão dos recursos públicos. As principais características de cada modelo de gestão estão descritas no quadro localizado na próxima página:

Quadro 7 - Características de Gestão educacional

Características			
Gestão Democrática	Gestão Estratégica	Gestão Compartilhada	Gestão Gerencial
Educação universal, pública de qualidade	Educação de qualidade		
	Busca de resultados	Busca de resultados	Busca de resultados
Eficiência	Eficiência	Eficiência	Eficiência
		Eficácia	Eficácia
		Produtividade	Produtividade
Participação efetiva, direta e indireta da sociedade em todos os níveis de decisão e execução da educação		Participação pontual, filantrópica	Participação da comunidade escolar, mas como controladores e fiscalizadores das políticas públicas e como executoras das tarefas previamente pensadas e planejadas
	Concentração do poder		Concentração do poder
			Responsabilização da comunidade escolar pelos resultados alcançados
Descentralização do poder	Descentralização		Descentralização administrativa
		Desconcentração de tarefas	Desconcentração administrativa e de responsabilidades
			Separação entre formuladores e executores de políticas
Autonomia didático-científico, administrativa e de gestão financeira e patrimonial	Autonomia		Autonomia
Avaliação das políticas educacionais e dos processos de aprendizagem		Avaliação como processo impulsionador da produtividade e da competência	Avaliação de desempenho e de efetividade
Trabalho coletivo, articulado e interativo	Coordenação das atividades grupais		
Continuação			
Flexibilidade			Flexibilidade
Impessoalidade			

Representatividade		Representatividade	Representatividade
Cooperação	Cooperação		
		Racionalidade administrativa colaborativa, taticamente regulada e tecnicamente tutelada	Racionalidade
	Planejamento e controle		Controle dos gestores e serviços públicos pela demanda de melhor qualidade
Práticas de motivação	Práticas de motivação		
	Parâmetros do mercado	Parâmetros do mercado	Mecanismos e técnicos de mercado
Educação de qualidade para todos como obrigação do Estado		Parceria entre o público e privado	Falta de responsabilização do Estado de parte de suas obrigações com os serviços sociais
	Decisões estratégicas de governo		Planejamento e decisões estratégicas de governo
Respeito à maneira de ser, agir e pensar dos cidadãos			Controle social
	Liderança gerencial		Controle gerencial
Transparência			Coordenação e a provisão de informações públicas em nível central
Recursos		Co-financiamento do ensino	
Competência			
Diálogo			
Respeito aos direitos dos cidadãos			
Democratização da educação			
Emancipação dos envolvidos			
Transformação social			
Inclusão social			
Cidadania crítica			

Continuação

Ambiência favorável à aprendizagem e estimuladora do querer aprender			
--	--	--	--

Conexão entre educação básica e educação superior			
Liberdade de expressão			
Igualdade de presença e de direitos			
Órgãos colegiados			Estruturas colegiadas
Eleição de dirigentes			

Fonte: Alves (2010, pp. 15-16)

A seguir, descrevem-se as características presentes em cada modelo de gestão citados:

- Gestão democrática: educação universal, pública e de qualidade; eficiência; participação efetiva, direta e indireta da sociedade em todos os níveis de decisão e execução da educação; descentralização do poder; autonomia didático-científico, administrativa e de gestão financeira e patrimonial; avaliação das políticas educacionais e dos processos de aprendizagem; trabalho coletivo, articulado e interativo; flexibilidade; impessoalidade; representatividade; cooperação; práticas de motivação, educação de qualidade para todos como obrigação do Estado; respeito à maneira de ser, agir e pensar dos cidadãos, transparência; recursos; competência; diálogo; respeito aos direitos dos cidadãos; democratização da educação; emancipação dos envolvidos; transformação social; inclusão social; cidadania crítica; ambiência favorável à aprendizagem e estimuladora do querer aprender; conexão entre educação básica e educação superior; liberdade de expressão; igualdade de presença e de direitos; órgãos colegiados e eleição de dirigentes.

- Gestão estratégica: educação de qualidade; busca de resultados; eficiência; concentração de poder; descentralização; autonomia; coordenação das atividades grupais; cooperação; planejamento e controle; práticas de motivação; parâmetros do mercado; princípios e critérios da gestão empresarial; decisões estratégicas de governo e liderança gerencial.

- Gestão compartilhada: busca de resultados; eficiência; eficácia; produtividade; participação pontual e filantrópica; desconcentração de tarefas; avaliação como processo impulsionador da produtividade e da competência; representatividade; racionalidade administrativa colaborativa; taticamente regulada e tecnicamente tutelada; parâmetros de mercado; princípios e critérios da gestão empresarial; parceria entre público e privado e co-financiamento do ensino.

- Gestão gerencial: busca de resultados; eficiência; eficácia; produtividade; participação da comunidade escolar, mas como controladores e fiscalizadores das políticas públicas e como executoras das tarefas previamente pensadas e planejadas; concentração do poder; responsabilização da

comunidade escolar pelos resultados alcançados; descentralização administrativa; desconcentração administrativa e de responsabilidades; separação entre formuladores e executores de políticas; autonomia; avaliação de desempenho e de efetividade; flexibilidade; representatividade; racionalização; controle dos gestores e serviços públicos pela demanda de melhor qualidade; mecanismos e técnicas de mercado; princípios e critérios da gestão empresarial; falta de responsabilização do Estado de parte de suas obrigações com serviços sociais; planejamento e decisões estratégicas de governo; controle social; controle gerencial; coordenação e a provisão de informações públicas em nível central e estruturas colegiadas.

Observa-se então, segundo Alves (2010), que esses modelos de gestão possuem características ora semelhantes, ora divergentes. Para a autora, os modelos de gestão que possuem características semelhantes são a estratégica, a compartilhada e a gerencial, uma vez que buscam resultados satisfatórios, eficiência e critérios de gestão empresarial.

Logo, é possível analisar, a partir desses modelos de gestão sob a ótica da área da educação, o valor e a utilidade da gestão democrática como critérios básicos de gestão dos recursos públicos destinados à educação e, “pode essa prática, examinada em seu valor e utilidade, revelar e orientar escolhas relativas à vivência democrática na educação” (FREITAS, 2007, p. 517).

Assim sendo, esse capítulo objetivou proporcionar a contextualização histórica das principais características da educação no Brasil, bem como sua importância no desenvolvimento social do nosso país. E ainda apresentar um panorama geral sobre a gestão das políticas públicas educacionais a fim de ressaltar os quatro tipos de gestão adotados na área da educação, como categorias de análise com destaque para o modelo de gestão democrática que é assegurado por lei como requisito obrigatório de aplicação.

Na seção a seguir serão apresentados os procedimentos metodológicos adotados na presente pesquisa.

4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Nesse capítulo são apresentados os processos metodológicos que foram utilizados na pesquisa, o objeto de estudo e as unidades de análise, bem como as formas de coleta e análise dos dados para identificação do processo de institucionalização das estruturas de gestão da Secretaria da Educação do município de Londrina – PR.

Também vale ressaltar que esse estudo deriva de um projeto de pesquisa maior, o qual visa analisar a relação existente entre custo e desempenho das unidades escolares do Estado do Paraná custeado pelo Tribunal de Contas do Estado em convênio com a Universidade Estadual de Londrina.

4.1 Classificação Geral da Pesquisa

No que tange à classificação geral da pesquisa, caracteriza-se como qualitativa, descritiva, exploratória e estudo de caso único. Essa abordagem se deu uma vez que, para entender o objeto de estudo com maior profundidade analítica, é necessário atribuí-lo qualidade. De acordo com Demo (1998, p. 93), *qualitas* em latim, significa essência. Assim, “qualidade designa a parte essencial das coisas, aquilo que lhe seria mais importante e determinante. [...] a qualidade aponta para a marca central das coisas e dos seres, aquilo que não se consome no tempo, que fica para sempre, que decide o que algo é [...]”.

Por essa razão, a presente pesquisa é caracterizada como qualitativa, pois possui o intuito de estudar em profundidade e qualidade o fenômeno da institucionalização entendendo os processos envolvidos, o seu histórico e sua trajetória até os dias atuais permitindo compreender a atuação/comportamento de todos os indivíduos envolvidos nesse processo.

A abordagem qualitativa parte do fundamento de que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, uma interdependência viva entre o sujeito e o objeto, [...]. O conhecimento não se reduz a um rol de dados isolados, conectados por uma teoria explicativa; o sujeito-observador é parte integrante do processo de conhecimento e interpreta os fenômenos atribuindo-lhes um significado. O objeto não é um dado inerte e neutro; está possuído de significados e relações que sujeitos concretos criam em suas ações (CHIZZOTTI, 2010, p. 79).

A pesquisa também é classificada como descritiva. Godoy (1995) salienta que a pesquisa é descritiva quando os dados são apresentados por meio de transcrições das

entrevistas realizadas pelo pesquisador e as anotações de campo. De acordo com Chizzotti (2010, p. 82) a “descrição minudente, cuidadosa, e atilada é muito importante; uma vez que deve captar o universo das percepções, das emoções e das interpretações dos informantes em seu contexto”. Logo, tem-se o processo de descrição como parte fundamental dessa pesquisa, uma vez que é a partir dele que será possível descrever detalhadamente os acontecimentos inerentes ao processo de institucionalização do objeto estudado – estrutura de gestão da Secretaria de Educação de Londrina.

Ademais, também se classifica a pesquisa como exploratória pois, segundo Richardson (1998, p. 66), “quando não se tem informação sobre determinado tema e se deseja conhecer o fenômeno” o estudo é caracterizado como exploratório. Sendo assim, por abordar um estudo pouco explorado na academia, mais especificamente na área de gestão, e que necessita de estudos exploratórios para organizar as categorias de análise, a pesquisa pode se classificar como tal.

Não obstante, a pesquisa também é classificada como um estudo de caso único, pois se trata de uma única experiência, o estudo das estruturas de gestão da Secretaria de Educação de Londrina. Ademais, caracteriza-se como estudo de caso, pois a pergunta de pesquisa, conforme explicita Yin (2001) inicia-se com “como”, sendo ela: Como ocorreu o processo de institucionalização da estrutura de gestão da Secretaria de Educação de Londrina?

Segundo Chizzotti (2010, p. 102), o desenvolvimento do estudo de caso está dividido em três fases que são:

- Seleção e delimitação do caso: A seleção e delimitação do caso são decisivas para a análise da situação estudada. O caso deve ser uma referência significativa para merecer a investigação e, por comparações aproximativas, apto para fazer generalização a situações similares ou autorizar inferências ao contexto da situação analisada;
- O trabalho de campo: Visa reunir e organizar um conjunto comprobatório de informações. [...] As informações são documentadas, abrangendo qualquer tipo de informação disponível, escrita, oral, gravada, filmada [...];
- A organização e redação do relatório. A posse de um volume substantivo de documentos, rascunhos, notas de observação transcrições, [...] coligidos em campo, devem ser reduzidos ou indexados segundo critérios predefinidos a fim de que se constituam em dados que comprovem as descrições e análises do caso.

Deste modo, tendo como base as considerações expostas, bem como a problematização da pesquisa, as especificidades e a fundamentação teórica, tem-se que a opção metodológica da pesquisa qualitativa, descritiva e exploratória por meio de um estudo de caso único torna-se exequível.

4.2 Unidade de Análise

Essa pesquisa tem como objeto de estudo a estrutura de gestão da Secretaria de Educação de Londrina. A Secretaria de Educação será o campo de análise.

A cidade de Londrina possui considerável influência econômica sobre o norte do Paraná e é considerada uma das cinco cidades mais importantes da região Sul. O município ocupa o quadragésimo lugar em um *ranking* contendo as 100 maiores cidades brasileiras (PREFEITURA DE LONDRINA, 2014). Vale ressaltar também como escolha do município de Londrina a parceria existente entre a Universidade Estadual de Londrina com a Secretaria de Educação e o Tribunal de Contas do Estado. Logo, a escolha foi feita de forma intencional, levando em consideração o acesso às informações e a importância econômica e social que o órgão representa.

4.2.1 Coleta de dados

Para o desenvolvimento da pesquisa, utilizou-se de dados primários e secundários. Os dados considerados primários foram obtidos por meio de entrevistas semiestruturadas e individual que, segundo Goldenberg (1997, p. 63), possibilita “estudar questões difíceis de quantificar, como sentimentos, motivações, crenças e atitudes individuais”. Que foram aplicadas em atores influentes no campo de análise definido.

Essa técnica recorre por questionamentos baseados em teorias relacionadas ao tema (categorias de análise); além disso, a entrevista semiestruturada “[...] favorece não só a descrição dos fenômenos sociais, mas também sua explicação e a compreensão de sua totalidade [...]” (TRIVIÑOS, 1987, p. 152).

O roteiro de pesquisa conta com questões-chaves e tem como objetivo fazer a descrição e as análises conforme categorias analíticas identificadas na literatura (ver Apêndice 1). Por essa razão, para preparação do roteiro é necessário fazer uma relação dos assuntos pertinentes advindos do referencial teórico e, apenas depois, explorar juntamente com o entrevistado a pergunta, levantando o máximo de informações possíveis acerca do tema (BARROS; DUARTE, 2005). Tal estratégia estabelece a naturalidade e as vantagens da entrevista semiestruturada impedindo que alguma questão relevante fique fora de discussão.

Além disso, todas as entrevistas foram gravadas, visto que por meio da gravação é possível o registro literal e integral da mesma, evitando perdas de informação, minimizando distorções e facilitando a sua condução (BARROS; DUARTE, 2005). Também

foram transcritas de forma integral e, posteriormente, os resultados foram analisados discutindo-se os dados coletados juntamente com o corpo teórico do trabalho. Durante o processo de coleta dos dados, foi perguntado aos entrevistados se eles gostariam de ter acesso às transcrições, porém nenhum manifestou interesse em relação a elas, somente interesse pelo trabalho finalizado.

Foi apresentado também aos entrevistados o Termo de Consentimento de Pesquisa. O modelo deste termo encontra-se no apêndice 2.

Os entrevistados da pesquisa foram escolhidos a partir da técnica do “*snowball sampling*”, ou Bola de neve, no qual, segundo Freitas *et al* (2000, p. 107) “os participantes iniciais indicam novos participantes” que possam fornecer informações importantes para o pesquisador e que, conseqüentemente, irão contribuir para a consecução da pesquisa.

Primeiramente foi escolhido um informante-chave da Secretaria de Educação que teria mais tempo de carreira, logo, pode ter participado de diferentes momentos da estruturação da gestão da Secretaria de Educação bem como de seu processo de institucionalização. Após a primeira entrevista foi solicitado ao informante uma indicação de possíveis novos participantes da pesquisa para ser entrevistado, pois este também poderia ter o conhecimento necessário para responder adequadamente as perguntas contribuindo para a consecução da pesquisa. Tal procedimento também ocorreu ao final de cada nova entrevista.

Os informantes entrevistados possuem cargo de diretoria e gerência, uma vez que detinham informações e/ou desenvolviam atividades relacionadas à gestão da Secretaria. Segue o quadro com as participantes da pesquisa bem como a sua respectiva função, formação acadêmica, tempo na função, data e tempo de duração das entrevistas:

Quadro 8 - Dados dos informantes da pesquisa

Função	Características Gerais: Formação acadêmica, tempo de função.	Data e tempo de duração da entrevista
Gerente financeira	Pedagogia/ Desde 1993	14/11/2014 29 min 28 seg 18/11/2014 27 min 52 seg
Diretora de Gestão de Serviços	Pedagogia/ Desde 1989	18/11/2014 46 min 32 seg
Gerente de Planejamento Educativo	Economia/ Desde 2002	24/11/2014 11min 30 seg
Gerente do Ensino Fundamental	Pedagogia/ Desde 2013	17/12/2014 27 min 59 seg
Diretora de Planejamento Desde Julho/2014	Arquitetura/ Desde 1999	24/11/2014 30 min 44 seg

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

Portanto, foram entrevistadas cinco funcionárias da Secretaria de Educação, as quais possuíam cargos de diretoria e gerência e suas respectivas entrevistas tiveram duração média de aproximadamente 30 minutos. Essa etapa das entrevistas foi realizada entre os meses de novembro e dezembro de 2014.

Ademais e com o propósito de uma maior investigação essa pesquisa também contou com a pesquisa documental. Segundo Godoy (1995), a palavra documento pode ser enxergada em um sentido amplo, no qual se inclui os materiais escritos como: jornais, revistas, diários, obras literárias, científicas e técnicas, cartas, memorandos e relatórios; materiais estatísticos e os iconográficos. Sendo assim, a pesquisa documental é entendida como “o exame de materiais de natureza diversa, que ainda não receberam um tratamento analítico ou que podem ser reexaminados, buscando-se novas e/ou interpretações complementares” (GODOY, 1995, p. 21).

A pesquisa documental também possui como vantagem, segundo Godoy (1995), o fato dos documentos possuírem uma fonte não-reativa, ou seja, as informações nele contidas podem permanecer durante um período indeterminado. Também, conforme a autora salienta os documentos constituem uma fonte natural de informações, pois retratam o contexto em que os fatos ocorreram, não possuindo assim, riscos de alteração no comportamento dos atores sociais que estão sendo analisados.

Nessa pesquisa, os dados secundários foram obtidos por meio de informações oficiais disponibilizadas no *site* da Secretaria de Educação de Londrina e do site da Câmara Municipal de Londrina e pelos dados do Sistema Oficial. Foram analisadas 248 leis disponibilizadas no site da Câmara de Londrina, utilizando como palavra-chave da busca: educação e, dessas 248 leis foram selecionadas as que tinham relação direta com a pesquisa. Também foram coletadas 38 atas do Conselho Municipal de Educação de Londrina disponíveis, leis sobre educação em nível federal, estadual e municipal, recortes de jornais, constituição estadual de 1989 e federal de 1988, LDB de 1971 e 1996, dados estatísticos oficiais do IBGE e no caderno de anotações de campo da pesquisadora juntamente com a observação não participativa da mesma.

4.3 Definição das Categorias e SubCategorias

As categorias e subcategorias de análise utilizadas nessa pesquisa foram criadas a partir da teoria de Tolbert e Zucker (1999) que propõe o processo de institucionalização em três fases distintas. Dessa forma, criou-se uma categoria para cada fase do processo de Institucionalização: habitualização, objetificação e sedimentação. E, dentro de cada categoria criaram-se subcategorias de análise em consonância com os constructos de Tolbert e Zucker (1999) conforme apresentado:

Tabela 1 - Categorias e Subcategorias do Processo de Institucionalização

CATEGORIA	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)
	Monitoriamento Interorganizacional	Análise das empresas concorrentes a fim de buscarmos 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 e 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 sua difusão	(Tolbert e Zucker, 1998)
SEDIMENTAÇÃO	Resultados Positivos	É necessária uma relação positiva entre a instituição e os resultados	(Tolbert e Zucker, 1998)
	Continuidade da Estrutura	Continuidade histórica da estrutura adotada	(Tolbert e Zucker, 1998)
	Baixa Resistência	A baixa resistência assegura a perpetuação da	(Zucker, 1988)

		estrutura no tempo
LEGITIMAÇÃO	Legitimação Regulativa	Uma organização legitimada é aquela que é estabelecida e opera em conformidade com os requisitos legais (Scott, 2001)
	Legitimação Normativa	Uma organização é apropriada quando obtém uma avaliação normativa positiva da sociedade e de seus <i>stakeholders</i> (Rossoni & Mendesda-Silva, 2011)
ISOMORFISMO	Isomorfismo Coercivo	Processo de homogeneização resultante de pressões formais e informais exercidas sobre as organizações (DiMaggio & Powell, 1983)
	Isomorfismo Mimético	É uma resposta da organização às incertezas de mercado, tomando como modelo as organizações que percebem ser mais legítimas (DiMaggio & Powell, 1983)
	Isomorfismo Normativo	A homogeneização derivada do profissionalismo (DiMaggio & Powell, 1983)

Fonte: Alves (2012, p. 70-71)

Segundo os autores Tolbert e Zucker (1999), na fase da habitualização se formam os primeiros arranjos estruturais, nos quais se desenvolvem as políticas organizacionais e seus procedimentos formais e informais. Essa fase, segundo os mesmos autores, é caracterizada como pré- institucionalização.

Na fase da objetificação, ocorre o consenso social das ações e dos valores organizacionais que foram pré-estabelecidos na fase da habitualização pelos decisores organizacionais. As estruturas que se encontram nessa fase estão em um processo de semi-institucionalização (TOLBERT; ZUCKER, 1999).

Já na fase da sedimentação é que o processo de institucionalização acontece por completo, pois nessa fase as estruturas já estão sedimentadas e “internalizadas” pelos atores sociais.

Assim, a partir do entendimento de cada categoria e subcategoria de análise, foi elaborado o roteiro de questões baseado nestas com o intuito de compreender os processos de institucionalização das estruturas de gestão da Secretaria de Educação de Londrina.

Posterior, a análise das categorias envolvendo a teoria institucional, a presente pesquisa relacionou essa teoria, advinda dos estudos da administração, com a visão de gestão estudada pelos teóricos da educação. Para tal, a presente pesquisa possui com categorias e subcategorias:

Tabela 2 - Categorias de Análises dos Tipos de Gestão

	TIPO DE GESTÃO	CATEGORIAS
GESTÃO EDUCACIONAL	Democrática	Objetivo estratégico
	Estratégica	Tipo de participação
	Compartilhada	Autonomia e poder
	Gerencial	Práticas de operação
		Organização Administrativa

Fonte: Elaborado pela autora a partir das definições de gestão de Alves (2010)

Alves (2010) utilizou as categorias de análise para cada tipo de gestão. Desse modo, no tipo de gestão democrática, as categorias analisadas são o objetivo estratégico e o tipo de participação; no modelo de gestão estratégica as categorias utilizadas são autonomia e poder; no modelo de gestão compartilhada a categoria de análise é a prática de operação e, por fim o modelo de gestão gerencial tendo como categoria a organização administrativa.

De tal forma, na pesquisa foi realizada a correlação existente entre o modelo de gestão adotado em cada fase da subdivisão realizada, item 5.3, na análise dos processos de institucionalização das estruturas de gestão da Secretaria de Educação de Londrina. Desse modo, essa relação e maneira de se analisar os tipos de gestão, estudados pelos teóricos tanto da área da educação como da área da administração, com estudos envolvendo o processo de institucionalização das estruturas de gestão representa uma evolução na produção do conhecimento científico acerca do tema.

4.4 Análise dos Dados

Como passo inicial da pesquisa, buscou a análise histórica da Secretaria de Educação de Londrina (atas, leis, *sites*, decretos, jornais) com o intuito de descrever o histórico e reconstituir o histórico da estruturação da Secretaria, entendendo que a partir da sua análise histórica é possível levantar fatores relevantes no processo de institucionalização da sua estrutura de gestão. De acordo com Tolbert e Zucker (1999), a pesquisa histórica também pode ser utilizada para avaliar o grau de institucionalização de uma dada estrutura, pois poderá lidar com o problema, enfatizando a necessidade da documentação do contexto histórico ou documentando-o formalmente, relatando mudanças culturais importantes que contribuíram para a institucionalização da estrutura.

Atrelado a essa análise histórica foram entrevistados os informantes-chave da Secretaria, posteriormente às entrevistas iniciou-se o processo de transcrição. Na sequência, buscou-se identificar nas falas das entrevistadas as categorias de análise de forma qualitativa a partir da técnica de análise de conteúdo.

A análise de conteúdo de acordo com Caregnato e Mutti (2006, p. 680) “não é uma metodologia, é uma disciplina de interpretação fundada pela intersecção de epistemologias distintas, pertencentes a áreas da lingüística, do materialismo histórico e da psicanálise”. Pois, para as autoras, a lingüística trouxe consigo a interpretação da fala no discurso, já do materialismo histórico surgiu a teoria da ideologia e, por fim, a psicanálise que trouxe a ideia de inconsciente na interpretação dos dados analisados.

Caregnato e Mutti (2006), ainda salientam que a análise de conteúdo tem como intuito investigar os sentidos que foram estabelecidos na coleta dos dados, podendo eles ser verbais ou não verbais, bastando que eles se materializem e produzam sentido para interpretação. Desse modo, esses sentidos produzidos podem ser inter-relacionados com “séries textuais, ou imagens, ou linguagem corporal” (CAREGNATO; MUTTI, 2006, p. 680). Em suma, essa “técnica se aplica à análise de textos escritos ou de qualquer comunicação (oral, visual, gestual) reduzida a um texto ou documento” (CHIZZOTTI, 2010, p. 98).

Segundo Chizzoti (2010), na análise de conteúdo o pesquisador entende com criticidade o sentido das comunicações, bem como o seu real significado que são explícitos ou implícitos. Ademais, a análise de conteúdo procura diminuir a quantidade de informações para que assim seja possível elevar o nível de interpretação passando de

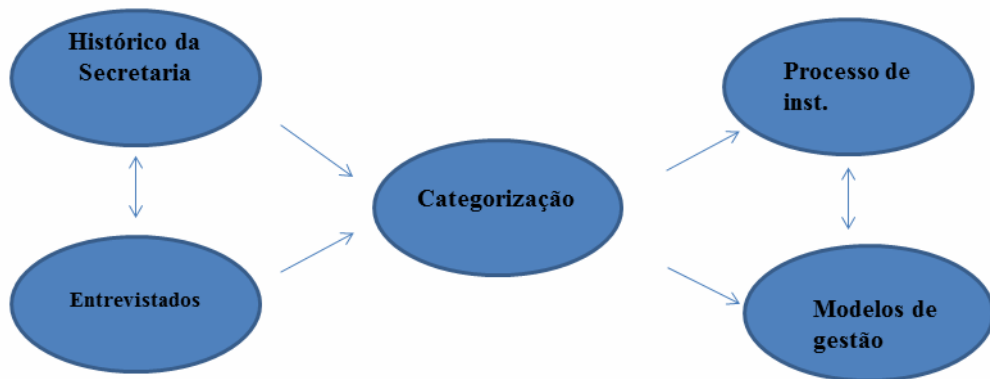
elementos descritivos à interpretação “dos atores sociais no contexto cultural em que produzem a informação ou, enfim, verificando a influência desse contexto no estilo, na forma e no conteúdo da comunicação” (CHIZZOTI, 2010, p. 99).

Além disso, no processo de categorização procurou relacionar as categorias e subcategorias do processo de institucionalização, adaptadas por Alves (2010), de acordo com os achados de documentos normativos como decretos e leis juntamente com as entrevistas realizadas.

Posteriormente, foi realizado esse mesmo procedimento com os modelos de gestão categorizados e explicitados pela referida autora (ALVES, 2010), por meio de uma relação das falas entre as autoras juntamente com o referencial teórico e achados dos documentados que foram analisados na pesquisa documental realizada, a fim de investigar o modelo de gestão adotado em cada fase do processo de institucionalização das estruturas de gestão da Secretaria de Educação de Londrina.

Segue a figura 03 com fluxo de análise de dados adotados na pesquisa.

Figura 3 - Fluxo de Análise dos Dados.



Fonte: Resultados da pesquisa, 2015.

Sendo assim, a partir do campo teórico, entrevista (transcrições) e pesquisa documental, realizou-se a triangulação dos dados a fim de responder a questão de pesquisa.

4.5 Quadro Síntese

A seguir o quadro síntese das estratégias metodológicas utilizadas:

Quadro 9 - Síntese da estratégia metodológica

Objetivo Geral	Objetivos Específicos	Perguntas de Pesquisa	Pesquisa Documental
Compreender o processo de institucionalização das estruturas de gestão educacional no município de Londrina – PR.	<ul style="list-style-type: none"> • Descrever o histórico da estruturação da Secretaria de Educação de Londrina; 	Como foi o histórico de estruturação da Secretaria de Educação de Londrina?	<i>Site</i> Oficial da Secretaria de Educação de Londrina, <i>Site</i> Oficial da Prefeitura de Londrina, <i>Site</i> oficial da Câmara de Londrina; 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;
	<ul style="list-style-type: none"> • Verificar a atual estrutura de gestão da Secretaria de Educação de Londrina; 	De que maneira se estruturou e está estruturada a Secretaria de Educação de Londrina?	<i>Site</i> Oficial da Secretaria de Educação de Londrina, <i>Site</i> Oficial da Prefeitura de Londrina, <i>Site</i> oficial da Câmara de Londrina; 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.
	<ul style="list-style-type: none"> • Analisar os processos que auxiliaram ou dificultaram a institucionalização das estruturas de gestão da Secretaria de Educação de Londrina. 	Quais foram os processos que auxiliaram e/ou dificultaram o processo de institucionalização das estruturas de gestão da Secretaria de Educação de Londrina?	Entrevistas semiestruturadas.

Fonte: Elaborado pela autora

4.6 Limitações da Pesquisa

Como limitação da presente pesquisa tem-se a dificuldade de acesso aos dados secundários, como leis sobre a educação do município de Londrina em determinados períodos históricos, mais especificamente da década de 40, que não estão disponíveis para acesso da comunidade via meio eletrônico. Outra limitação também foi a não disponibilização das alterações em trâmite do novo organograma que está sendo proposto para aprovação da Câmara de Londrina.

5 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

Esse capítulo busca apresentar os resultados da pesquisa, bem como analisá-los. Para tanto, enfatizou-se o objetivo geral do trabalho de compreender como ocorreu o processo de institucionalização das estruturas de gestão da Secretaria de Educação de Londrina.

5.1 Histórico de estruturação da Educação Municipal de Londrina-PR

A Secretaria de Educação de Londrina, de acordo com o art. 14 da lei municipal nº7032, é responsável pela organização, orientação, planejamento, pesquisa, supervisão geral, direção e controle do Ensino Municipal básico e fundamental. Também é responsável por promover a democratização da informação e do conhecimento por meio do canal educativo e outras atividades afins.

No que tange à sua gestão, como especificado na lei nº 9.012, art. 5º, esta deverá ser pautada pelos princípios da gestão democrática, pela produtividade, pela racionalidade sistêmica e pela autonomia das unidades escolares.

Já para o desenvolvimento de suas atividades, a Secretaria utiliza como documentos norteadores a lei nº 9.394, que estabelece as Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), o PNE, Constituição Federativa do Brasil e o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que serão detalhados adiante.

Desse modo, e a fim de um melhor entendimento de como a Secretaria de Educação de Londrina se constituiu no decorrer do tempo, foi realizada uma linha evolutiva com os momentos que mais impactaram na sua estruturação.

Para tal, foi desenvolvido um quadro com a evolução dos instrumentos formais da Secretaria referente a seu histórico. Tais instrumentos estão organizados no quadro que segue:

Quadro 10 - Histórico normativo da Secretaria de Educação de Londrina

INSTRUMENTO NORMATIVO	OBJETIVO
Decreto ° 23/44	Termos sobre o Convênio Estadual de Ensino Primário
Lei n ° 46/49	Cria Departamento de Educação e Assistência Social
Lei n°1578/69	Institui a Secretaria Municipal de Educação e Cultura
Decreto nº01/70	Criação das unidades administrativas
Decreto nº 01-A/71	Inclusão do serviço auxiliar na Secretaria de Educação
Lei nº 4945/92	Criação da Secretaria de Cultura. A Secretaria de Educação e Cultura passa a denominar-se somente Secretaria de Educação.
Lei nº 5460/93	Organização da Secretaria de Educação de Londrina
Lei nº 7302/97	Reestruturação organizacional da Secretaria de Educação de Londrina
Lei nº 9.394/96	Conselho Municipal
Lei nº 8.834/02	Reestruturação organizacional da Secretaria de Educação de Londrina
Lei nº 9012/02	Sistema Municipal de Educação

Fonte: Elaborada pela autora.

Verifica-se que o primeiro instrumento normativo referente à educação, no município de Londrina, foi o decreto nº 23/44, instituído em 1944, que ratificou os termos sobre o Convênio Estadual de Ensino Primário. Posteriormente à implantação desse decreto, houve a criação da Lei nº46/49, no ano de 1949, responsável por instituir o Departamento de Educação e Assistência Social com os seguintes órgãos:

- | | |
|------------------------|-------|
| a) | Gabi |
| nete do Diretor; | |
| b) | Ensi |
| no; | |
| c) | Bibli |
| oteca Municipal; | |
| d) | Band |
| a de Música Municipal; | |
| e) | Assis |

tência Social

Esse Departamento de Educação e Assistência Social vigorou até o ano de 1969, quando foi instituída a lei nº 1578/69, em 11 de novembro de 1969, responsável pela criação da Secretaria Municipal de Educação e Cultura, composta pelos seguintes departamentos:

- Departamento de Educação;
- Departamento de Cultura.

No ano seguinte, de acordo com o decreto nº 01/70, foram criadas as respectivas unidades Administrativas relacionadas diretamente aos departamentos citados:

1) Depa
rtamento de Educação:

- Divisão de Orientação Pedagógica;
- Divisão de Assistência Escolar;

2) Depa
rtamento de Cultura:

- Divisão de Cultura;
- Divisão de Biblioteca;

Tal estrutura de gestão permaneceu por vinte e dois anos quando, em 1992, foi promulgada a Lei nº 4945/92, fazendo com que a Secretaria de Cultura e Educação passasse a denominar-se somente Secretaria de Educação. Um ano depois, criou-se a estrutura administrativa para a Secretaria de Educação pela Lei nº 5460/93 que passou a conter:

1) Depa
rtamento de Ensino;

2) Depa
rtamento Administrativo

Ressalta-se que, em 30 de dezembro de 1997, houve uma nova reestruturação organizacional, instituída pela lei nº 7302/97, ficando a Secretaria de Educação estruturada da seguinte maneira:

1) Asse
ssoria Técnico Administrativa (3)

2) Diret
oria de Tecnologia Educacional

a) Gerê

- ncia de Recursos didáticos-pedagógicos
- b) Gerê
ncia de Informática (LISE)
- c) Gerê
ncia do CEM
- 3) Diret
oria de Ensino
- a) Gerê
ncia de 1ª a 4ª séries;
- b) Gerê
ncia de 5ª a 8ª séries;
- c) Gerê
ncia de Educação de Jovens e Adultos
- d) Gerê
ncia de Educação Infantil
- e) Gerê
ncia de apoio Técnico-Pedagógico compreendendo a Coordenadoria de área de Modalidade Diferenciadas e a Coordenadoria de área de Conhecimentos /Disciplinas
- f) Gerê
ncia de apoio Educacional compreendendo a Coordenadoria do Curso de Orientação Educacional e a Coordenadoria da área de Psicologia Educacional/Psicopedagógico
- 4) Diret
oria Administrativa:
- a) Gerê
ncia de Secretarias Escolares;
- b) Gerê
ncia do Programa Municipal de Alimentação Escolar;
- c) Gerê
ncia de apoio logístico;
- d) Gerê
ncia Administrativa;
- e) Gerê

ncia de Gestão Compartilhada

Posterior a esse organograma, instituído em 1997, foi estabelecido uma nova estrutura organizacional, de acordo com a lei nº 8.834/2002, Em 01 de julho de 2002, contemplando os seguintes cargos:

- Trêss assessorias;
- Cinc o diretorias;
- Quin ze gerências;
- Quat ro coordenadorias;

Verifica-se assim o aumento significativo do número de cargos, como assessorias e gerências e demais funções administrativas quando comparado com o organograma adotado nos anos anteriores da Secretaria.

Em suma e, a fim de uma melhor visualização têm-se na figura todos esses períodos de transição devidamente descritos:

Figura 4 - Linha evolutiva do organograma da Secretaria de Educação de Londrina



Fonte: Elaborada pela autora

Verifica-se na evolução histórica da estrutura de gestão da Secretaria de Educação de Londrina, apresentada na figura 4, o seu início em 1944, com a instituição do Departamento de Educação e Assistência Social. Nota-se nesse período que a atual Secretaria

de Educação era apenas um departamento. Essa estrutura permaneceu durante 25 anos quando houve uma reestruturação, em 1969, criando a Secretaria Municipal de Educação e Cultura com as divisões de Orientação Pedagógica e Assistência Escolar. Essa estrutura de gestão permaneceu até o ano de 1993 quando foi criado o Departamento de Ensino e Departamento Administrativo, nota-se que essa reestruturação ocorreu apenas 24 anos depois.

As informantes, Diretora Financeira e a Diretora Administrativa, respectivamente, da organização pesquisada, relatam que tal mudança ocorreu pelo seguinte motivo:

É, ele tava turbulento, eu não digo nem desorganizado era um acúmulo muito grande pra uma equipe pequena você entendeu? Você não tinha subsídio de trabalhar então, existia uma gerência que era responsável por tudo isso aqui então, é um acúmulo muito grande pra uma pessoa só. E como essa administração é técnica e pensa no operacional também, eu sentei com a Secretária e falei assim, é humanamente impossível dá conta de tudo. Então, escapavam situações que não davam conta de se resolver pelo acúmulo de trabalho né, o acúmulo era muito grande ai eu falei não a gente precisa destinar, a gente precisa organizar, a gente precisa fazer acontecer. (Diretora Financeira).

O modelo que nós temos hoje está vindo ainda de uma descentralização desse modelo anterior. Então hoje, por exemplo, nós estamos fazendo uma reformulação bem mais ampla, bem mais focada em cada setor porque nós somos a secretaria de Educação, mas nós fazemos o administrativo da educação. Então, não tem como você ficar só necessariamente focando só no pedagógico, você precisa ter também essa parte administrativa que faz o apoio para o pedagógico porque sem essa parte administrativa o pedagógico não consegue se gerir sozinho né? (Diretora Administrativa)

Como Londrina estava em um período de constante crescimento populacional, fato comprovado pelo levantamento estatístico do IBGE, o qual apontava que a sua população em 1993 (período esse citado na entrevista acima) era de 390.100 habitantes, conseqüentemente fez o número de alunos atendidos pela Secretaria aumentar. Logo, é possível perceber que a alta demanda de serviços e a falta de funcionários dificultaram a organização e consecução das atividades da Secretaria refletindo, assim, na gestão desta.

Quanto ao organograma adotado no ano de 1997, tem-se que foi a nova estrutura organizacional formada por duas Diretorias e três Assessorias técnico-Administrativa. Contudo, essa estrutura permaneceu durante cinco anos até que, em 2002, foi proposta uma nova estrutura organizacional, de acordo com a lei nº 8.834/2002, contemplando mais cargos e conseqüentemente um número maior de funcionários (acima de 100). Vale ressaltar que, no ano de 2002 houve também a criação do Sistema Municipal de Educação.

Além disso, de acordo com a figura 02, pode-se observar que no ano de 2014 foi proposta uma nova estrutura organizacional para análise da Câmara de Londrina, entretanto não foi aprovada pela Secretaria de Planejamento do município de Londrina. O motivo pela não aprovação foi especificado como sendo orçamentário.

Ainda, e, em concomitância com a evolução dessa estrutura administrativa, foi observada a criação de três órgãos auxiliares que representam de certo modo uma mudança histórica na estrutura.

- Conselho Municipal de Educação- CMEL

O Conselho Municipal de Educação de Londrina (CMEL) foi criado, em 1999, na 1ª Conferência Municipal de Educação, tendo como constituição 24 representantes com o intuito de exercer a função consultiva da sociedade civil organizada. Os representantes do conselho municipal de educação foram legalizados de acordo com as leis federais nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996.

Os membros do CMEL devem ter, de acordo com a lei federal citada acima, os seguintes representantes:

- I - um representante do Conselho Regional de Educação da Região Norte - usuários;
- II - um representante do Conselho Regional de Educação da Região Sul - usuários;
- III - um representante do Conselho Regional de Educação da Região Leste - usuários;
- IV - um representante do Conselho Regional de Educação da Região Oeste - usuários;
- V - um representante do Conselho Regional de Educação da Região Rural - usuários;
- VI - um representante da sociedade civil organizada indiretamente ligada à educação - usuários;
- VII - um representante da comunidade indígena - usuários;
- VIII - um representante do conselho regional de educação da região central - usuários;
- IX - um representante do movimento negro - usuários;
- X - um representante do movimento estudantil - usuários;
- XI - um representante dos Conselhos Escolares e da Associação de Pais e Mestres das Escolas Públicas - usuários;
- XXII - um representante dos trabalhadores municipais em educação - trabalhadores;
- XIII - um representante dos professores públicos municipais - trabalhadores;
- XIV - um representante dos trabalhadores em instituições infantis municipais - trabalhadores;

- XV - um representante dos professores públicos estaduais - trabalhadores;
- XVI - um representante dos professores da iniciativa privada - trabalhadores;
- XVII - um representante dos trabalhadores em instituições infantis filantrópicas - trabalhadores;
- XVIII - um representante dos trabalhadores em entidades de atendimentos especiais aos-trabalhadores;
- XIX - um representante dos diretores das unidades escolares municipais - administração pública;
- XX - um representante da Administração Pública Municipal/Secretaria de Educação - Administração Pública;
- XXI - um representante da Administração Pública Municipal, Gestor do Órgão Municipal de Educação - Administração Pública;
- XXII - um representante da Secretaria Municipal de Assistência Social - Administração Pública;
- XXIII - um representante do Sindicato das Escolas Particulares de Ensino - prestadores;
- XXIV - um representante das instituições de ensino superior privadas - prestadores;
- XXV - um representante das instituições de ensino superior públicas - prestadores;
- XXVI - um representante das instituições privadas de educação infantil - prestadores;
- XXVII - um representante do Núcleo Regional de Educação - prestadores;
- XXVIII - um representante das instituições de educação infantil filantrópicas - prestadores,
- XXIX - um representante da Câmara Municipal de Londrina.

Tais representantes são eleitos em assembleias convocadas e coordenadas por cada segmento, com prazo de trinta dias, a partir da data da Conferência Municipal de Educação. Os membros do Conselho Municipal de Educação devem, por lei, residir no município de Londrina.

Ademais, o CMEL possui caráter deliberativo, normativo e consultivo.

A lei nº383/2002 elenca as seguintes atribuições do conselho:

- I** - gerenciar os recursos orçamentários destinados ao Conselho Municipal de Educação constantes no orçamento da Educação;
- II** - manifestar-se sobre ampliação, desativação, localização e conservação das unidades escolares do Município, ouvidos a Secretaria de Educação, o Conselho do Fundef e os Conselhos Regionais;
- III** - propor medidas para a adequação dos espaços físicos das unidades escolares de acordo com a legislação vigente;
- IV** - delegar aos Conselhos Regionais o estudo das medidas necessárias à expansão e ao aperfeiçoamento do ensino municipal em suas respectivas zonas;
- V** - acompanhar e/ou estabelecer critérios bem como fiscalizar a concessão de bolsas de estudos a serem custeadas com recursos municipais;

- VI** - acompanhar a aplicação dos recursos destinados à manutenção e ao custeio do ensino em conformidade com o art. 161 e parágrafos da Lei Orgânica Municipal;
- VII** - manter intercâmbio com os demais conselhos;
- VIII** - elaborar o seu Regimento Interno a ser aprovado em plenária do Conselho Municipal de Educação;
- IX** - acompanhar o cumprimento das leis que regem a Educação Infantil e o Ensino Fundamental nas unidades do Sistema Municipal de Ensino;
- X** - colaborar com o Poder Executivo na definição das políticas de educação escolar do Município, elaborando propostas para o Plano Municipal de Educação e para as Leis Orçamentárias Anuais e Plurianuais;
- XI** - assessorar a Secretaria Municipal de Educação na discussão do projeto político pedagógico do Sistema e das unidades escolares;
- XII** - autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do Sistema Municipal de Ensino para garantir e aperfeiçoar sua qualidade;
- XIII** - fixar normas, nos termos da lei, para:
- a*) a educação infantil e o ensino fundamental;
 - b*) o funcionamento e o credenciamento das instituições de ensino;
 - c*) a educação infantil e o ensino fundamental destinados a educandos com necessidades especiais;
 - d*) o ensino fundamental destinado a jovens e adultos que a ele não tiveram acesso em idade própria;
 - e*) a educação infantil e o ensino fundamental destinados a educandos indígenas;
 - f*) a produção, o controle e a avaliação de programas de educação à distância;
 - g*) o currículo dos estabelecimentos de ensino público de modo a evitar a aplicação inadequada de recursos;
 - h*) a elaboração de regimentos dos estabelecimentos de ensino;
 - i*) o treinamento em serviço previsto no § 40, do art. 87 da LDB.
- XIV** - aprovar:
- a*) o Plano Municipal de Educação, nos termos da legislação vigente;
 - b*) os regimentos e bases curriculares das instituições educacionais do Sistema Municipal de Ensino.
- XV** - emitir parecer sobre convênios, acordos ou contratos relativos a assuntos educacionais área fim - que o Poder Público Municipal pretende celebrar;
- XVI** - acompanhar e avaliar a execução dos planos educacionais do Município;
- XVII** - manifestar-se sobre assuntos e questões de natureza pedagógica que lhe forem submetidos pelo Prefeito ou pelo Secretário de Educação e de entidades de âmbito municipal ligadas à educação;
- XVIII** - estabelecer critérios para fins de obtenção de apoio técnico e financeiro do Poder Público pelas instituições de ensino privadas sem fins lucrativos;
- XIX** - exercer outras atribuições, previstas em lei ou decorrentes de suas funções.

Nota-se que as atribuições relativas ao Conselho Municipal de Educação são principalmente de caráter fiscalizador, ou seja, compete ao Conselho fiscalizar as entidades responsáveis pela educação no município como, por exemplo, a Secretaria de Educação.

Ademais, o CMEL e a Secretaria de Educação possuem uma relação direta, como analisado nas atas deliberativas do Conselho, que especificam que a Secretaria deve por competência, de acordo com a deliberação 01/2003, anualmente encaminhar um relatório ao Conselho Municipal de Educação referente às atividades decorrentes do uso das ações que lhe são delegadas.

Posteriormente à criação do CMEL, mais especificamente, três anos após, foi criado o Sistema Municipal de Educação, detalhado a seguir:

- Sistema Municipal de Educação- SME

O Sistema Municipal de Educação foi criado em dezembro de 2002 e deu ao município autonomia para desenvolver a educação de acordo com os princípios, regras e condutas discutidas e aprovadas pela comunidade local, por meio de seus representantes no Conselho Municipal de Educação. Desse modo, o SME consolida a gestão democrática na educação do município, pois passou a ter autonomia para desenvolver a educação de acordo com os princípios e regras já discutidas pela Sociedade Civil Organizada, por meio de seus representantes no Conselho Municipal de Educação, respeitando as normas nacionais já vigentes atendendo as especificidades da educação municipal.

Para o desenvolvimento de suas atividades, o SME possui como escopo a educação, conforme instituído na lei nº 9012, art 1º, como direito de todos e dever do Estado e da Família, fundamentada nos princípios de liberdade, solidariedade humana, igualdade, e justiça social, possuindo por finalidade o pleno desenvolvimento do ser humano, a formação do educando e dos educadores para o exercício pleno da cidadania e a valorização e promoção da vida e por fim, a produção e difusão do saber e do conhecimento.

Já, de acordo com a sua composição, o SME, de acordo com art. 2º contempla os seguintes órgãos.

I - a Secretaria Municipal de Educação, como órgão executivo das políticas de educação básica;

II - o Conselho Municipal de Educação, como órgão assessor da Secretaria de Educação e normativo das escolas da rede municipal de educação básica e das unidades escolares da educação infantil privada;

III - as escolas de educação infantil e de ensino fundamental, no âmbito da educação básica, mantidas e administradas pelo poder público municipal; e
IV - as unidades escolares - creches e pré - escolas - mantidas e administradas pela iniciativa privada, tanto as de caráter lucrativo, como as comunitárias, confessionais e filantrópicas.

Vale ressaltar que a Secretaria Municipal de Educação é o órgão próprio do SME, que possui como atribuição planejar, coordenar, executar, supervisionar e avaliar as atividades de ensino a cargo do Poder Público Municipal no âmbito da educação básica. E, para cumprir devidamente suas atribuições, a Secretaria contará, de acordo com a lei nº 9.012, art. 4º, com uma estrutura administrativa, quadro de pessoal próprio e contas bancárias próprias para movimento dos recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino.

Como órgão auxiliar na estrutura de gestão da Secretaria, esta também conta com mais dois conselhos – Conselho Municipal de Alimentação Escolar e Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social.

- Conselho Municipal de Alimentação Escolar

O conselho Municipal de Alimentação Escolar, de acordo com as informações disponibilizadas no *site* da Prefeitura de Londrina, se caracteriza como um órgão intrínseco aos processos e projetos realizados na Secretaria de Educação, conforme observados nas competências que lhe são atribuídas.

- Comunicar ao FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento Educação), aos Tribunais de Contas, à Controladoria-Geral da União, ao Ministério Público e aos demais órgãos de controle qualquer irregularidade identificada na execução do (Programa Nacional de Alimentação Escolar) PNAE;
- Fornecer informações e apresentar relatórios acerca do acompanhamento da execução do PNAE, sempre que solicitado;
- Realizar reunião específica para apreciação da prestação de contas com a participação de, no mínimo, 2/3 (dois terços) dos conselheiros titulares;
- Elaborar o Regimento Interno,

O CMAE visa verificar a adequada implementação dos recursos públicos destinados à alimentação escolar municipal fazendo com que estes sejam devidamente investidos, conforme instituído por lei.

- Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social

O Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social é mais um órgão responsável por fiscalizar a aplicação dos recursos derivados do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de valorização dos Profissionais de Educação (FUNDEB), conforme instituído no art.24 da Lei Federal.

O surgimento desse conselho foi no ano de 2007, aprovado pela lei Municipal nº 10.220, que foi responsável pela criação deste. Sua criação se deu após a promulgação da Constituição de 1988, que instituiu que 25% da arrecadação das receitas dos impostos e transferências dos Estados fossem destinadas à Educação. Logo, a Emenda Constitucional nº14/96 salienta que 60% desses recursos repassados na educação deverão ser sub-vinculados ao ensino fundamental, ou seja, 60% de 25= 15% dos impostos e transferências serão obrigatoriamente investidos no ensino fundamental.

Em suma, os municípios recebem os recursos destinados à educação com base de cálculo no número de alunos da educação infantil e do ensino fundamental, e os estados, com base nos alunos do ensino fundamental e médio.

Na próxima seção serão detalhadas as leis federais, estaduais e municipais que influenciaram na estrutura de gestão da Secretaria de Educação de Londrina.

5.2 Estrutura de gestão da Secretaria de Educação do município de Londrina-PR

A estrutura de gestão da Secretaria de Educação de Londrina deve, a priori, estar suportada pelas Leis federais, estaduais e municipais referentes à educação. Tal relação se dá uma vez que seus processos e cargos são propostos para que as atribuições exigidas por lei sejam devidamente cumpridas. Nos próximos tópicos serão apresentadas as leis federais, estaduais e municipais relacionadas à área de Educação.

- Arcabouço Normativo Federal, Estadual e Municipal

Foram selecionadas, em nível federal, estadual e municipal as leis que possuem vinculação com a estrutura de gestão, conforme serão apresentados nos subitens a seguir. Primeiramente, é apresentado o quadro com as Leis Federais relacionadas à educação:

Quadro 11 - Leis Federais relacionadas à estrutura de gestão da Secretaria de Educação de Londrina

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Constituição Federal de 1988; |
|---|

- Emenda Constitucional: nº 14, de 12 de Setembro de 1996
- Art.3 § 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.
- Art."§ 5º O ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário educação, recolhida pelas empresas, na forma da lei.

Emenda Constitucional nº53 de 19 de Dezembro de 1996

- Art 1. VI manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;
- V - Valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;
- VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal;
- IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;
- Art 60. Até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitadas as seguintes disposições:
 - I - a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de natureza contábil;
 - II - os Fundos referidos no inciso I do caput deste artigo serão constituídos por 20% (vinte por cento) dos recursos a que se referem os incisos I, II e III do art. 155; o inciso II do caput do art. 157; os incisos II, III e IV do caput do art. 158; e as alíneas a e b do inciso I e o inciso II do caput do art. 159, todos da Constituição Federal, e distribuídos entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial, matriculados nas respectivas redes, nos respectivos âmbitos de atuação prioritária estabelecida nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal;
 - A organização dos Fundos, a distribuição proporcional de seus recursos, as diferenças e as ponderações quanto ao valor anual por aluno entre etapas e modalidades da educação básica e tipos de estabelecimento de ensino;
 - A forma de cálculo do valor anual mínimo por aluno;
 - Os percentuais máximos de apropriação dos recursos dos Fundos pelas diversas etapas e modalidades da educação básica, observados os arts. 208 e 214 da Constituição Federal, bem como as metas do Plano Nacional de Educação;
 - A fiscalização e o controle dos Fundos;
 - Prazo para fixar, em lei específica, piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica;
 - VI - até 10% (dez por cento) da complementação da União prevista no inciso V do caput deste artigo poderá ser distribuída para os Fundos por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação, na forma da lei a que se refere o inciso III do caput deste artigo;
 - IV - os recursos recebidos à conta dos Fundos instituídos nos termos do inciso I do caput deste artigo serão aplicados pelos Estados e Municípios exclusivamente nos respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal;
 - V - a União complementarará os recursos dos Fundos a que se refere o inciso II do caput

<p>deste artigo sempre que, no Distrito Federal e em cada Estado, o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente, fixado em observância ao disposto no inciso VII do caput deste artigo, vedada a utilização dos recursos a que se refere o § 5º do art. 212 da Constituição Federal;</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) • Art. 18-A. A criança e o adolescente têm o direito de ser educados e cuidados sem o uso de castigo físico ou de tratamento cruel ou degradante, como formas de correção, disciplina, educação ou qualquer outro pretexto, pelos pais, pelos integrantes da família ampliada, pelos responsáveis, pelos agentes públicos executores de medidas socioeducativas ou por qualquer pessoa encarregada de cuidar deles, tratá-los, educá-los ou protegê-los. • § 2º Os recursos destinados à implementação e manutenção dos programas relacionados neste artigo serão previstos nas dotações orçamentárias dos órgãos públicos encarregados das áreas de Educação. • Art. 208. Regem-se pelas disposições desta Lei as ações de responsabilidade por ofensa aos direitos assegurados à criança e ao adolescente, referentes ao não oferecimento ou oferta irregular: <ul style="list-style-type: none"> • I - do ensino obrigatório; • II - de atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência; • III - de atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade; • IV - de ensino noturno regular, adequado às condições do educando; • V - de programas suplementares de oferta de material didático-escolar, transporte e assistência à saúde do educando do ensino fundamental; • VI - de serviço de assistência social visando à proteção à família, à maternidade, à infância e à adolescência, bem como ao amparo às crianças e adolescentes que dele necessitem; • VII - de acesso às ações e serviços de saúde; • VIII - de escolarização e profissionalização dos adolescentes privados de liberdade. • IX - de ações, serviços e programas de orientação, apoio e promoção social de famílias e destinados ao pleno exercício do direito à convivência familiar por crianças e adolescentes. (Incluído pela Lei nº 12.010, de 2009) • X - de programas de atendimento para a execução das medidas socioeducativas e aplicação de medidas de proteção.
<ul style="list-style-type: none"> • Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) – (1971 e 1996);
<ul style="list-style-type: none"> • Lei Nº 11.494, DE 20 de junho de 2007, Regulamenta o Fundo de Manutenção Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB.
<ul style="list-style-type: none"> • LEI Nº 11.738, de 16 de julho de 2008. Instituiu o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica;
<ul style="list-style-type: none"> • Lei nº 10.172 de 9 de janeiro de 2001. Aprova o plano Nacional de Educação e dá outras providências. • Lei nº 4.024/61 – Plano Nacional de Educação

Fonte: Elaborado pela autora

Como visto no quadro 11, foram identificadas as leis federais extraídas da: Constituição de 1988, Emenda da Constituição em 1996, LDB, Estatuto da Criança e do Adolescente, Leis federais nº 11.494, nº 11.738, nº 10.172. A seleção destes instrumentos normativos se deu pelo fato destes possuírem vinculação direta e/ou indireta com os processos

de gestão municipal da educação básica e fundamental.

Em relação à Constituição de 1988 pode-se observar que a mesma traz as bases da estruturação da atual configuração do sistema educacional nacional. Nela garante-se o direito dos cidadãos à educação, bem como aborda, via emenda constitucional de 1996, as atribuições de que os diferentes entes da federação teriam no sistema educacional. Mais especificamente tem-se no artigo 3, parágrafo 2, a priorização do município em relação a educação básica e fundamental, bem como as atribuições relacionadas à fiscalização dos recursos públicos destinados à educação.

No que tange à lei federal nº 11.494 e a lei de nº 11.738 percebe-se que estas também estão relacionadas com o investimento dos recursos públicos. Especificamente, a lei nº 11.494 regulamente o FUNDEB, um órgão de natureza contábil e de âmbito estadual formado por recursos derivados dos impostos e transferências do Estado, responsável pela aplicação dos recursos de forma direcionada considerando a responsabilidade constitucional que delimita a atuação dos municípios em relação à educação básica e fundamental. E a lei nº 11.738 que regulamenta o piso salarial dos professores de educação básica.

Já em relação à LDB e ao ECA estes possuem um papel mais incisivo na estrutura da educação nacional. Isto porque determinam as diretrizes necessárias para a formação e acesso do aluno à educação, direito esse garantido por lei.

Logo, essas leis citadas, foram selecionadas por influenciarem a estrutura de gestão dos municípios e suas respectivas Secretarias de Educação uma vez que, são capazes de determinar as ações e influenciar os processos destas para que todas essas exigências instituídas por lei sejam devidamente cumpridas.

De forma complementar, se faz necessário descrever atribuições e compromissos assumidos pelo Estado em documentos relacionados ao processo de planejamento de ações relacionadas à educação. Dessa maneira descrever-se-á algumas atribuições do Ministério da Educação (MEC), Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e o Plano Nacional de Educação (PNE).

- Ministério da Educação – MEC

O Ministério da Educação (MEC), de acordo com as informações disponibilizadas no *site* oficial da instituição, foi criado no ano de 1930, após a posse do presidente Getúlio Vargas. Porém, nesse período os assuntos pertinentes à educação eram tratados pelo Departamento Nacional do Ensino. Somente em 1995, 60 anos após a criação do Ministério,

que a instituição passa a ser responsável apenas pela educação.

Órgão da administração federal direta (o MEC) tem como área de competência os seguintes assuntos:

- I - política nacional de educação;
- II - educação infantil;
- III - educação em geral, compreendendo ensino fundamental, ensino médio, ensino superior, educação de jovens e adultos, educação profissional, educação especial e educação a distância, exceto ensino militar;
- IV - avaliação, informação e pesquisa educacional;
- V - pesquisa e extensão universitária;
- VI - magistério;
- VII - assistência financeira a famílias carentes para a escolarização de seus filhos ou dependentes.

Em suma, é de competência do MEC promover o adequado ordenamento e planejamento da Educação no território brasileiro em prol do desenvolvimento da Educação em todos seus níveis assegurando, aos cidadãos, o cumprimento das leis.

- Plano Nacional de Educação - PNE

O primeiro Plano Nacional de Educação foi ordenado em 1962, lei n.º 4.024, de 1961. No qual possuía um conjunto de metas tanto quantitativas como qualitativas a serem realizadas em um período de oito anos.

Já, com a constituição de 1988 ressurgiu a proposta de elaboração de um plano nacional em longo prazo no intuito de conferir estabilidade às leis na área de educação. Tendo o art. 214 como complementar essa obrigatoriedade. Logo, foi em 11 de fevereiro de 1998, que o Poder Executivo enviou ao Congresso o projeto de lei que “Institui o Plano Nacional de Educação”.

Como eixos norteadores para o PNE teve a Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases determinando em seus artigos n.º 9 e 87, respectivamente, a obrigatoriedade da elaboração de um plano e a Emenda Constitucional n.º14, de 1995, nas quais foi responsável por instituir o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.

Suas principais diretrizes são:

- elevação global do nível de escolaridade da população;

- A
melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis;
- A
redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso, na educação pública;
- Dem
ocratização da gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

Desse modo, de acordo com a lei nº 10.172, as diretrizes que seguem, são de fundamental importância à construção da cidadania no País, solicitam assim um esforço nacional em parceria da União, os Estados e o Distrito Federal, os municípios e a própria sociedade.

Nesse sentido, as diretrizes do PNE auxiliam na valorização contínua da educação bem como no desenvolvimento da inclusão social, da produção científica e da cidadania dos cidadãos brasileiros.

- Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA

O estatuto da Criança e do Adolescente é de fundamental importância para as delegações da Secretaria de Educação uma vez que, se torna um instrumento normativo norteador às suas ações.

O estatuto contempla as seguintes leis destinadas à educação:

Art. 53. A criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, assegurando-se lhes:

- I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II - direito de ser respeitado por seus educadores;
- III - direito de contestar critérios avaliativos, podendo recorrer às instâncias escolares superiores;
- IV - direito de organização e participação em entidades estudantis;
- V - acesso à escola pública e gratuita próxima de sua residência.

Parágrafo único. É direito dos pais ou responsáveis ter ciência do processo pedagógico, bem como participar da definição das propostas educacionais.

Art. 54. É dever do Estado assegurar à criança e ao adolescente:

- I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria;
- II - progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio;
- III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;
- IV - atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade;
- V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação

artística, segundo a capacidade de cada um;

VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do adolescente trabalhador;

VII - atendimento no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

§ 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

§ 2º O não oferecimento do ensino obrigatório pelo poder público ou sua oferta irregular importa responsabilidade da autoridade competente.

§ 3º Compete ao poder público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsável, pela frequência à escola.

Art. 55. Os pais ou responsável têm a obrigação de matricular seus filhos ou pupilos na rede regular de ensino.

Art. 56. Os dirigentes de estabelecimentos de ensino fundamental comunicarão ao Conselho Tutelar os casos de:

I - maus-tratos envolvendo seus alunos;

II - reiteração de faltas injustificadas e de evasão escolar, esgotados os recursos escolares;

III - elevados níveis de repetência.

Art. 57. O poder público estimulará pesquisas, experiências e novas propostas relativas a calendário, seriação, currículo, metodologia, didática e avaliação, com vistas à inserção de crianças e adolescentes excluídos do ensino fundamental obrigatório.

Art. 58. No processo educacional respeitar-se-ão os valores culturais, artísticos e históricos próprios do contexto social da criança e do adolescente, garantindo-se a estes a liberdade da criação e o acesso às fontes de cultura.

Art. 59. Os municípios, com apoio dos estados e da União, estimularão e facilitarão a destinação de recursos e espaços para programações culturais, esportivas e de lazer voltadas para a infância e a juventude.

Art. 208. Regem-se pelas disposições desta Lei as ações de responsabilidade por ofensa aos direitos assegurados à criança e ao adolescente, referentes ao não oferecimento ou oferta irregular:

I - do ensino obrigatório;

II - de atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência;

(...)

Observa-se que com a elaboração do estatuto a Secretaria se viu no dever de organizar suas atividades a fim de cumprir as leis instituídas. Principalmente, no que tange às medidas de inclusão social dos alunos portadores de deficiência que refletiu em uma mudança na estrutura de gestão da Secretaria criando até uma gerência educacional de apoio especializado.

Sendo assim, a Secretaria tem por dever assegurar as crianças e os adolescentes, matriculados desde o ensino básico até o ensino fundamental os seus direitos sociais de acesso à educação.

No âmbito Estadual, ao se analisar o arcabouço normativo, observou-se a Constituição de 1989 do Estado do Paraná bem como as leis estaduais que afetam a estrutura

de gestão da Secretaria de Educação conforme descritas no quadro a seguir:

Quadro 12 - Leis Estaduais relacionadas à estrutura de gestão da Secretaria de Educação de Londrina.

<ul style="list-style-type: none"> • Constituição Estadual do Paraná de 1989; V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência; VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar, de educação especial e de ensino fundamental; Art. 165. O Estado, em ação conjunta e integrada com a União, Municípios e a sociedade, tem o dever de assegurar os direitos relativos à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à capacitação para o trabalho, à cultura e de cuidar da proteção especial da família, da mulher, da criança, do adolescente, do idoso e do índio; Art. 173. O Estado e os Municípios assegurarão, no âmbito de suas competências, a proteção e a assistência à família, especialmente à maternidade, à infância, à adolescência, e à velhice, bem como a educação do excepcional, na forma da Constituição Federal; Art. 177. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho; Art.178 II - gratuidade de ensino em estabelecimentos mantidos pelo Poder Público estadual com isenção de taxas e contribuições de qualquer natureza; III - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; IV - valorização dos profissionais do ensino, garantindo-se, na forma da lei, planos de carreira para todos os cargos do magistério público, piso salarial de acordo com o grau de formação profissional e ingresso, exclusivamente por concurso de provas e títulos, realizado periodicamente, sob o regime jurídico adotado pelo Estado; V – garantia de padrão de qualidade em toda a rede e níveis de ensino a ser fixada em lei; VI - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas e religiosas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; VII - asseguramento da pluralidade de oferta de ensino de língua estrangeira na rede pública estadual de educação. Art. 179. O dever do Poder Público, dentro das atribuições que lhe forem conferidas, será cumprido mediante a garantia de: I - ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria; II - progressiva universalização do ensino médio gratuito; III - ensino público noturno, fundamental e médio, adequado às necessidades do educando, assegurado o mesmo padrão de qualidade do ensino público diurno; IV - atendimento educacional especializado gratuito aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino; V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um; VI - organização do sistema estadual de ensino; VII - assistência técnica e financeira aos municípios para o desenvolvimento do ensino fundamental, pré-escolar e de educação especial; VIII - atendimento ao educando, no ensino pré-escolar, fundamental, médio e de educação especial, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde; IX - atendimento em creche e pré-escola às crianças de até seis anos de idade; X - ampliação e manutenção da rede de estabelecimentos públicos de ensino fundamental e médio, independentemente da existência de escola mantida por entidade privada. § 1º. O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo. § 2º. O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilização da autoridade competente.

§ 3º. Compete ao Poder Público estadual, com a colaboração dos municípios, recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola.

§ 4º. Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.

§ 5º. Os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 6º. O Estado atuará prioritariamente no ensino fundamental e médio.

7º. Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art.179, inciso VIII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários, sem ônus para as verbas de educação previstas no art. 185 desta Constituição.

§ 8º. Os programas suplementares de material didático-escolar e de transporte escolar poderão ingressar no cálculo previsto no art. 185 desta Constituição

Art. 185. O Estado aplicará, anualmente, 30% (trinta por cento), no mínimo, e os Municípios aplicarão, anualmente, 25% (vinte e cinco), no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino público;

Art. 186. Os Municípios atuarão com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, nos programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental, em consonância com o S § 2º. A distribuição dos recursos assegurará prioritariamente o atendimento das necessidades do ensino obrigatório, nos termos do sistema estadual de educação. Art. 189. O Poder Público estadual assegurará funções e cargos aos especialistas de educação do sistema estadual de ensino.

Art. 247. O Poder Público estadual reconhecerá os conselhos comunitários, legalmente constituídos e representativos da sociedade civil, com a finalidade de acompanhar e fiscalizar o cumprimento dos dispositivos constitucionais referentes ao ensino e à educação no âmbito da competência estadual, na forma da lei;

Art. 228. O Conselho Estadual de Educação, órgão deliberativo, normativo e consultivo, será regulamentado por lei, garantidos os princípios de autonomia e representatividade na sua composição.

Art. 20. O Estado não intervirá nos municípios, exceto quando: III - não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Fonte: Elaborada pela autora com base na Constituição Estadual do Paraná de 1989

Observa-se a existência de semelhanças entre a Constituição Estadual do Paraná e a Constituição Federal de 1988, mais especificamente, a garantia, em ambas as Constituições, do direito de todos à educação e a responsabilidade constitucional dos municípios em relação à educação básica e fundamental.

Vale ressaltar que o Estado do Paraná garante, por lei, a assistência técnica e financeira aos municípios para o desenvolvimento do ensino fundamental, pré-escolar e de educação especial, ou seja, é da competência do Estado do Paraná auxiliar os municípios na gestão dos recursos destinados à educação. Desse modo, o Estado intervirá, de acordo com o art. 20 da Constituição Estadual do Paraná, caso o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino não tenha sido aplicado.

Quanto às leis municipais relacionadas à educação, foram selecionadas 18 dentre 248 leis e decretos encontradas no site da Câmara Municipal de Londrina. Essa busca teve o intuito de identificar as leis que possuem relação direta com a estrutura de gestão da Secretaria de Educação de Londrina. Estes instrumentos normativos se encontram no quadro que segue:

Quadro 13 - Instrumentos normativos municipais relacionados à gestão de estrutura da Secretaria de Educação de Londrina

Instrumento Normativo	Objetivo	Prefeito	Autoria
Lei nº 10.732, de 16 de julho de 2009	Atender as necessidades havidas com projetos educacionais oriundos de parcerias com os governos federal, estadual e outros entes desde que as respectivas parcerias tenham injeção de recursos nos projetos a serem desenvolvidos.	Homero Barbosa Neto	Executivo Municipal
Lei nº 10.501, de 3 de julho de 2008.	A vigência do Programa de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento dos Professores – PRODAP da rede pública municipal de ensino. Parágrafo único. O PRODAP será prorrogado por um período de 12 (doze) meses, e será custeado integralmente com recursos vinculados à Educação, nos termos da legislação em vigor.	Nedson Luiz Micheleti	Executivo Municipal
Lei nº 10.357, de 19 de novembro de 2007	Reestruturar o Sistema Municipal de Ensino de Londrina e o Conselho Municipal de Educação de Londrina, instituídos pela Lei nº 9.012, de 23 de dezembro de 2002, passa a vigorar com a seguinte redação: “Art. 21 O mandato de cada membro do Conselho Municipal de Educação será de 3 (três) anos, contados da data de publicação do ato de nomeação para o respectivo mandato, sendo permitida apenas uma recondução.”	Nedson Luiz Micheleti	Executivo Municipal
Lei nº 10.405, de 20 de dezembro 2007.	Autorizar o Executivo a inserir a Fonte de Recursos 03104 - Educação 25% - Impostos - Exercício Anterior e a abrir, em uma ou mais vezes, Crédito Adicional Suplementar da quantia até R\$ 1.890.000,00 (um milhão, oitocentos e noventa mil reais), na Secretaria Municipal de Educação, e dá outras providências.	Nedson Luiz Micheleti	Executivo Municipal

Lei nº10.063, de 11 de outubro de 2006.	Incluir na Classificação da Receita do corrente exercício financeiro, os recursos oriundos da União por intermédio do Ministério da Educação - Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade / Departamento de Educação de Jovens e Adultos; e autoriza a abertura de Crédito Adicional Especial, da quantia até R\$ 90.000,00 na Secretaria Municipal de Educação.	Nedson Luiz Micheleti	Executivo Municipal
Lei nº 9.647, de 2 de fevereiro de 2004 - Pub. JOML 09/12/2004	Art. 1º O art. 9º da Lei nº 9.012, de 23 de dezembro de 2002, que cria e organiza o Sistema de Ensino do Município de Londrina e o Conselho Municipal de Educação, passa a vigorar com a seguinte redação. "CAPÍTULO II - DOS MEMBROS Art. 9º O Conselho Municipal de Educação será constituído em conformidade com as Leis Federais nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996	Nedson L. Micheleti	Executivo Municipal
Lei nº 8.834, de 1 de julho de 2002 - Pub. JOML 04/07/2002	Dispõe sobre a Estrutura Organizacional da Administração Direta e Indireta do Município de Londrina e dá outras providências. VIII - Secretaria Municipal de Educação a) três assessorias; b) três diretorias; c) quinze gerências; d) quatro coordenadorias.	Nedson Luiz Micheleti	Executivo Municipal
Lei nº 8.868, de 21 de agosto de 2002 - Pub. JOML 29/08/2002	Assegura às crianças portadoras de necessidades educativas especiais o acesso aos centros de educação infantil do Município.		Autoria: Vereadores Roberto Ávila Scaff e Carlos Alberto de Castro Bordin
Lei nº 9.012, de 23 de dezembro de 2002 - Pub. 26/12/2002	Cria e organiza o Sistema Ensino do Município de Londrina e o Conselho Municipal de Educação.	Nedson Luiz Micheleti	Executivo Municipal
Lei nº 7.462, de 24 de junho de Pub. JOML 03/07/1998	Art. 1º Fica o Executivo autorizado a abrir, no corrente exercício financeiro na Secretaria de Educação, em uma ou mais vezes, Crédito Adicional Suplementar até R\$	Antonio Casemiro Belinatti	Executivo Municipal

	243.000,00 (duzentos e quarenta e três mil reais).		
Lei nº 7.570, de 3 de novembro de 1998 - Pub. JOML 12/11/1998	Art. 1º Fica o Executivo autorizado a abrir, no corrente exercício financeiro, na Secretaria de Educação, em uma ou mais vezes, Crédito Adicional Especial na importância até R\$ 48.000,00 (quarenta e oito mil reais).	Antonio Casemiro Belinatti	Executivo Municipal
Lei nº 7.302, DE 30 de dezembro de 1997 - Pub. JOML 31/12/1997	<p>Dispõe sobre o Sistema Organizacional da Administração Direta e Indireta do Município de Londrina e dá outras providências.</p> <p>VIII - Secretaria Municipal de Educação:</p> <p>a) Assessoria Técnico - Administrativa;</p> <p>b) Diretoria de Tecnologia Educacional:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Gerência de Recursos Didático - Pedagógicos; 2. Gerência de Informática (LISE); 3. Gerência do CEM. <p>c) Diretoria de Ensino:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Gerência de Classes Especiais; 2. Gerência de 1ª a 4ª séries; 3. Gerência de 5ª a 8ª séries; 4. Gerência de Educação de Jovens e Adultos; 5. Gerência de Educação Infantil; 6. Gerência de Apoio Técnico - Pedagógico, que compreende a Coordenadoria de Área de Modalidades Diferenciadas e a Coordenadoria de Área do Conhecimento/Disciplinas; 7. Gerência de Apoio Educacional, que compreende a Coordenadoria da Área de Orientação Educacional e a Coordenadoria da Área de Psicologia Educacional/Psicopedagógica. <p>d) Diretoria Administrativa:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Gerência de Secretarias Escolares; 2. Gerência do Programa Municipal de Alimentação Escolar; 3. Gerência de Apoio Logístico; 	Antonio Casemiro Belinatti	Executivo Municipal

	4. Gerência Administrativa; 5. Gerência de Gestão Compartilhada		
Lei nº 6.021, de 28 dezembro de 1994.	Estabelece a implantação dos Conselhos Escolares nos estabelecimentos de ensino, mantidos pelo Poder Público Municipal.	Luiz Eduardo Cheida	Executivo Municipal
Decreto legislativo nº 004, de 1 de outubro de 1987	Decreto Legislativo : Art. 1º Ficam referendados os ajustes firmados entre o Município de Londrina e o Governo do Estado do Paraná, adiante especificados: a) Termo de Cooperação Financeira nº 146/87, ajustado através da Secretaria de Estado da Educação, visando à ampliação de recursos estaduais, destinados à manutenção de pessoal da rede municipal de ensino a serviço das Unidades Estaduais de Educação; b) Convênio de Cooperação ajustado com a Secretaria de Estado dos Transportes e o D.E.R., datado de 05 de junho de 1987, que tem como objeto assegurar o fornecimento de 20.000m³ de brita graduada ao Município, no valor de Cz\$ 9.431.400,00 (nove milhões, quatrocentos e trinta e um mil e quatrocentos cruzados).		
Lei nº 3.854, de 30 de abril de 1986 - Pub. FL 20/05/1986	Autoriza o Executivo a subsidiar em até 50% os custos com o transporte de estudantes de 1º e 2º graus, residentes na área rural e nas sedes dos patrimônios e dá outras providências.	Wilson Moreira	Executivo Municipal
Lei nº 3.809, de 18 de setembro de 1985 - Pub. FL 20/12/1985	Dispõe sobre a utilização de livros didáticos na rede de ensino municipal	Wilson Moreira	Executivo Municipal
Lei nº 2.768, de 30 de junho de 1977– Pub. FL 27/07/1977	Autoriza o Poder Executivo Municipal a celebrar Convênio de Cooperação Técnica e Financeira com o Governo do Estado, através da Secretaria de Educação e Cultura, objetivando a transferência progressiva de encargos e serviços de 1º grau, e dá outras providências.	Antônio Casemiro Belinatti	Executivo Municipal

Lei nº 2.810, de 13 de outubro de 1997- Pub. FL 23/10/1977	Modifica a redação do Programa de Trabalho do Fundo de Participação dos Municípios da Secretaria de Educação e Cultura.	Antônio Carlos Belinatti	Executivo Municipal
Lei nº 1578 de 1969	Institui a Secretaria Municipal de Educação e Cultura	-	-
Lei nº 4945 de 1992	Criação da Secretaria de Cultura. A Secretaria de Educação e Cultura passa a denominar-se somente Secretaria de Educação.	Antônio Casemiro Belinatti	-
Lei nº 5460 de 1993	Organização da Secretaria de Educação de Londrina	Luis Eduardo Cheida	-

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados disponibilizados no *site* da Câmara Municipal de Londrina

A partir de uma análise realizada, no quadro é possível perceber que existem três leis que regulamentam o sistema organizacional de administração da Secretaria de Educação de Londrina.

A lei nº 5460 responsável pela organização do sistema organizacional da Secretaria foi instituída em 1993 no período de gestão do Prefeito Luis Eduardo Cheida, a lei nº 7.302, que institui uma nova mudança no sistema organizacional da Secretaria no ano de 1997 no período de gestão do Prefeito Antônio Casemiro Belinatti, e a lei nº 8.834, que regulamenta o novo sistema administrativo da Secretaria em 2002 na gestão do Prefeito Nedson Luiz Micheleti.

Desse modo, a última lei municipal que regulamenta o organograma da Secretaria data o ano de 2002, ou seja, entendendo que essa pesquisa foi realizada no ano de 2015, há um intervalo de treze anos.

Na próxima seção será apresentado o processo de institucionalização da estrutura de gestão da Secretaria de Educação e sua inter-relação com o tipo de gestão adotada.

5.3 Processo de institucionalização da estrutura de gestão da Secretaria de Educação

Com base nas categorias e subcategorias, foi delineada a análise do processo de institucionalização das estruturas de gestão da Secretaria de Educação de Londrina a partir de sua linha de evolução histórica (Ver figura 04).

As etapas do processo de institucionalização foram divididas em três fases, a saber: FASE 1 – Períodos de 1930 a 1969; FASE 2 – Período de 1970 a 1987; e FASE 3 – Período de 1988 a 2014. Estas fases foram assim determinadas conforme as principais

alterações que ocorreram na estrutura de gestão da Secretaria de Educação de Londrina, sendo descritos a seguir.

- **FASE 1** – Período de 1930 a 1969

No período inicial descrito, o ano de 1944 foi marcado pelo primeiro instrumento normativo referente à formação da Secretaria de Educação de Londrina. Tal instrumento, o decreto nº 23/44 ratificava os termos sobre o Convênio Estadual de Ensino Primário. Contudo e, a fim de entender melhor esse período, se faz necessário apontar alguns acontecimentos históricos antecedentes a esse fato.

Foi criada, durante a década de 1930, mais precisamente, na data de 26 de julho de 1931, a primeira escola privada de Londrina conhecida como escola Alemã do Heimatal, (BONI, 2004). E, a primeira e única escola pública, conhecida como o primeiro Grupo Escolar de Londrina, foi fundada seis anos depois em 14 de julho de 1937 (MACARINI, 2004). De acordo com o autor, tal fato se deu pelo descontentamento dos habitantes de Londrina em relação à educação no município.

Boni (2004, p. 194) salienta que

a falta de escolas em Londrina estava se tornando insustentável para as autoridades, tamanha a pressão da população que, já contribuinte com impostos, reivindicava educação para seus filhos, pois, até então, o que existia era pouco e paliativo.

Ressalta-se que a educação do município Londrina teve seu começo marcado pela pressão da população local. Tal situação foi agravada com aumento populacional do município, o qual tinha que o número de crianças da região urbana com idade escolar, era de 3.606 (TEIXEIRA; BONI, 2010). De acordo com Boni (2004), “o problema educacional ganhou magnitude e se tornou um dos principais assuntos nas casas e ruas da cidade. (...) o problema ficou insustentável e passou a ser prioridade para a administração pública” (BONI, 2004, p. 198).

Logo, para atender as necessidades até então reivindicadas pela população, foi criado o Grupo Escolar, como mencionado acima, iniciando suas atividades com 587 matriculados, número considerado elevado para a época. De acordo com Faria (2010), a partir do registro dos materiais do Grupo Escolar de Londrina, 1937, é possível perceber a ampliação no número de alunos. Nesse momento, segundo a autora (FARIA, 2010, p. 120)

observa-se uma quantia expressiva de instrumentos para uso administrativo pedagógico, já que a escola graduada e seriada tinha como predicado a burocracia. A necessidade de anotar o cotidiano escolar e a perda de autonomia do profissional docente é vislumbrada à medida que, para controlar a prática educativa, utilizavam-se instrumentos e se organizava um corpo administrativo.

Verifica-se neste momento uma preocupação preliminar com a gestão dos recursos na referida escola. Neste sentido pode-se entender como instrumento administrativo pedagógico os livros, atas, exames escolares, festas escolares, reunião- pedagógica, frequência de alunos e matrícula diária, entre outros registros. (FARIA, 2010)

Outro fato a ser ressaltado também, é que os colégios do município ofereciam somente o curso primário. Os interessados no curso ginásial (ensino fundamental) precisavam realizá-lo em outras cidades – essa oportunidade de estudo era reservada somente aos adolescentes de famílias com maior poder aquisitivo da época (TEIXEIRA; BONI, 2010).

Motivados pelo contexto histórico, destacado por Teixeira e Boni (2010) ao relatar o “tempo do nacionalismo exaltado”, observou-se na população de Londrina a reivindicação de melhorias na educação. Este nacionalismo pode ter sofrido influência do contexto histórico vivido, era do final da ditadura de Getúlio Vargas. No anexo 3, encontra-se a capa de um exemplar do Jornal Escolar do município da década de 40, datado em 19 de abril de 1942. O jornal escolar era, na época, considerado um importante instrumento de comunicação dos alunos do Grupo Escolar de Londrina.

De acordo com Capelo (2000), a política da educação municipal privava diretores e professores de uma autonomia, resumindo suas atividades em autorizar simples atos burocráticos e em encaminhar procedimentos práticos em sala de aula.

É relevante observar que, entre 1941- 1951, estiveram em pauta as discussões sobre taxa de reprovação e aprovação, tendo impacto no aspecto estritamente financeiro da educação no município.

[...] foi lida uma circular vinda da S.E.C por intermédio da Delegacia de Ensino, que diz: as prof^{as} devem trabalhar para que o número da porcentagem de promoção deve se aumentar, na medida para que o número de reprovados seja menos, pois cada repetente acarretará um prejuízo de CR\$500,00 para o Estado (COLÉGIO ESTADUAL HUGO SIMAS, 1947-1951, p. 18).

A preocupação com a aplicação dos recursos nos anos 40, evidencia que a gestão da educação no município já era assunto discutido. Outro dado observado é que Londrina nesse período apresentava um custo por aluno de Cr\$ 290,00 – altamente

contrastante com a capital do Estado, que apresentava o custo/aluno de (Cr\$ 590,00) (FARIA, 2010). Logo, tais preocupações contribuíram para a criação de um órgão responsável pela gestão dos recursos públicos na educação, mais especificamente o DEPAS – Departamento de Assistência Social e Educação. (FARIA, 2010, p. 122)

Essa estrutura organizativa permaneceu até o final da década de 60, ou seja, 20 anos após a sua primeira, quando houve uma mudança significativa na estrutura de gestão. Esta ficou dividida em: Divisão de orientação pedagógica e divisão de assistência escolar.

Nota-se que foi na década de 60 instituída a lei federal do primeiro Plano Nacional de Educação, ocorrida em 1962. O PNE é responsável por delimitar metas referentes à educação e representa de certa forma, uma maneira de desenvolvimento da educação.

- **FASE 2** – Período de 1970 a 1989

Nesse período que envolve a década de 1970 e final da década de 1980 foram instituídas leis federais, estaduais e municipais. Essas leis, de certa forma, impactaram a estrutura de gestão da Secretaria, uma vez que as atribuições exigidas por lei trouxeram mudanças nos processos e procedimentos da Secretaria.

Os principais instrumentos normativos do período são:

- Leis federais: LDB (1971), PNE, Constituição Federativa de 1988;
- Leis Estaduais: Constituição Estadual do Paraná em 1989;
- Leis Municipais: Lei nº1578/69 no qual, instituiu a Secretaria Municipal de Educação e Cultura, Decreto nº01/70, criou as unidades administrativas, No âmbito federal verificou-se que a LDB de 1971, descrevem compromissos que Estados e Municípios deveriam assumir, a saber: obrigatoriedade dos municípios em relação ao ensino de primeiro grau de crianças de 7 a 14 anos (artigo 20) bem como a sua respectiva administração; destinação de 20% das transferências ao ensino municipal (artigo 59, parágrafo 1); e a delegação aos Conselhos Estaduais de Educação de transferir parte de suas atribuições aos Conselhos Municipais que tivessem condições de estrutura. Tem-se ainda neste período, a promulgação das Constituições Federal (1988) que deu diretrizes e suporte normativo para a elaboração da LDB de 1996.

Na esfera Estadual foi observado em sua Constituição de 1989 o compromisso do Estado em auxiliar financeira e tecnicamente as Secretarias Municipais de Educação caso estas tenham dificuldades em cumprir as determinações legais.

Ao se trazer a discussão para o âmbito municipal, verificou-se que na Lei nº1578/69 instituiu-se a Secretaria Municipal de Educação e Cultura conjuntamente. Posteriormente, tem-se o Decreto nº01/70 que criou as unidades administrativas, bem como, o departamento de educação juntamente com a divisão de orientação pedagógica e a divisão de assistência escolar, o departamento de cultura com a divisão de cultura e a divisão de biblioteca, vale lembrar que esse desmembramento da Secretaria de Educação e com a Secretaria de Cultura ocorreu em 1992.

Observou-se também que houve um período de 53 anos da permanência dessa estrutura de gestão sem nenhuma modificação ou alguma lei que alterasse a estrutura organizacional, o que veio a ocorrer apenas no final da FASE 2.

A partir das leis citadas acima foi possível perceber que as leis federais tiveram um impacto nas mudanças da estrutura de gestão da Secretaria por trazerem consigo atribuições que exigiram da Secretaria um novo modo de realizar seus processos a fim de atender a todas essas exigências garantidas por lei. As mudanças na estrutura de gestão da Secretaria de Educação acarretaram em uma nova estrutura organizacional, conforme foi explicitado na figura 03.

- **FASE 3** – Período de 1990 a 2014

Quanto ao período que corresponde aos anos de 1990 a 2014 nota-se que existiram dois organogramas vigentes da Secretaria o de 1997 e 2002, ambos instituídos pelas respectivas leis, lei nº 7302 e nº 8.834, e o de 2014 que está sendo proposto para aprovação da Câmara Municipal.

A partir de 1997, observa-se os seguintes instrumentos normativos que afetaram a estrutura organizacional da Secretaria de Educação de Londrina conforme detalhado abaixo:

- Lei nº 9.394- Criação do Conselho Municipal;
- Lei nº 8.834 – Reestruturação organizacional da Secretaria de Educação de Londrina em 2002;
- Lei nº 9.012- Criação do Sistema Municipal de Educação;
- Lei nº 6.021 – Estabelece a implantação dos Conselhos Escolares nos estabelecimentos de ensino;

- Lei nº 8.868- Assegura as crianças portadores de necessidades educativas especiais o acesso aos centros de educação infantil do Município;
- Lei nº 7.302- Reestruturação Organizacional da Secretaria de Educação em 1997;

A Lei 7302 e 8834 descrevem a Reestruturação Organizacional da Secretaria de Educação nos anos de 1997 e 2002 respectivamente. Verifica-se ainda a implantação de estruturas auxiliares como o Conselho Escolar, Conselho Municipal de Educação bem como o Sistema Municipal de Ensino que congrega as diferentes estruturas da área de educação no município. Outro instrumento normativo de impacto na estrutura foi a lei nº 8868, que assegura as crianças portadores de necessidades educativas especiais o acesso aos centros de educação infantil do Município, conforme também descrito no Estatuto da Criança e Adolescente (ECA).

Essas leis possuem âmbito municipal desse modo, afetaram e afetam diretamente a Secretaria uma vez que, esta tem por obrigatoriedade atender essas exigências. Já, as leis federais e estaduais que afetaram a estrutura de gestão no período a partir de 1997 foram:

- Lei nº 11.494- Regulamenta o Fundo de Manutenção Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB em 2007;
- Lei nº 11.738- Institui o piso salarial do profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica;
- Lei nº 10.172- Aprova o plano Nacional de Educação;

Logo, verifica-se que a partir do PNE e de outros instrumentos normativos novas demandas são atribuídas aos sistemas municipais de educação tanto em nível municipal como estadual também.

5.4 Análise e Discussão dos Resultados

O processo de institucionalização da atual estrutura de gestão da Secretaria de Educação de Londrina foi dividido em 3 fases conforme item 5.3. Nas fases 1 e 2 observou-se apenas o surgimento do setor de educação pública em Londrina, bem como as

primeiras estruturas destinadas à sua gestão. Na fase 3, novos elementos são incorporados a partir da análise de Tolbert e Zucker (1998) e sistematizados por Alves (2012).

- Habitualização

Na fase de habitualização Tolbert e Zucker (1999) descrevem como sendo a formação dos primeiros arranjos estruturais, no qual se desenvolvem as políticas organizacionais e seus procedimentos formais e informais. Essa fase, segundo os mesmos autores, é caracterizada como “pré- institucionalização”.

No caso da unidade de análise estudada, a Secretaria de Educação de Londrina, verifica-se que o processo de “inovação” se deu pelas alterações na legislação vigente. Observaram-se os seguintes elementos normativos:

- Nível Federal: Constituição Federal de 1988, LDB (1971, 1996), lei nº 11.494, lei nº 11.738, lei nº 10.172;
- Nível Estadual: Constituição Estadual de 1989;
- Nível Municipal: Lei nº 4945/92, lei nº 5460/ 93, lei nº 7302/97, lei nº 9.394, lei nº 8.834, lei nº 9.012, lei nº 6.021;

Os informantes da pesquisa assim relatam essa etapa de surgimento dos elementos normativos:

Nós temos primeiro que conhecer aquilo que rege que é o governo federal, o Ministério de Educação, a legislação do Ministério da Educação básica. O meu setor específico [...] mexe com convênios de recursos que a gente capta do governo federal. Então, o governo federal tem o Fundo Nacional de Desenvolvimento da educação que é o FNDE, então a gente tem que tá acompanhando também todas as resoluções e legislação do FNDE. Então, o FNDE está ligado ao Ministério de Educação [...] Conselho Nacional de Educação e do Conselho Municipal de Educação também. Nós temos um conselho municipal que delibera sobre idade de matrícula, sobre o número de crianças por sala de aula, além das leis municipais né, por exemplo, a gente trabalha também com construções de escola, onde a gente vai construir, onde a gente vai ampliar então, a gente tem que respeitar toda a legislação da lei orgânica do município a gente precisa tá obedecendo essa legislação também. (Gerente de Planejamento Educacional)

Então é por isso por muitas vezes é complexo o processo dentro da administração pública porque você tem que se basear em artigos, em leis que regulamentam aquilo e que lhe dão respaldo para aquilo que você tá fazendo.(...) nós aqui trabalhamos com leis específicas que é a lei de licitação, lei de pagamento, decretos de pagamento, LDB (...) (Diretora Financeira).

Ou seja, verifica-se, conforme descrito por Freeman e Perez (1988), que as normas acabam por produzir modificações das estruturas organizacionais das quais a instituição tenha algum grau de dependência, grau este também destacado por DiMaggio e Powell (1991). Ademais, em relação às normas, visivelmente presente nos processos e procedimento da Secretaria, compreende-se que estas se tornam um prelúdio para controle do comportamento humano, logo é possível compreender a posição de Berger e Luckmann (1967) discutindo que quando as instituições já estão estabelecidas elas naturalmente controlam o comportamento humano, pois conduzem os indivíduos mediante normas e padrões para “determinada direção em oposição a muitas outras teoricamente possíveis” (FREEMAN; PEREZ, 1988, p. 223). No anexo 4, encontra-se um recado que está situado no mural de comunicação da Secretaria de Educação em relação a importância que as leis possuem na unidade de análise estudada. Desse modo, também se faz refletir a influência do Pilar regulador e normativo trazido por Scott (2001) na Secretaria quando salienta que no pilar regulador enfatiza-se os aspectos regulares das instituições nos quais os comportamentos são regularizados e restringidos tendo a “capacidade de estabelecer regras, inspecionar a conformidade dos outros, e caso necessite, manipular sanções (ALVES, 2012, p. 33). Já no pilar normativo, a evidência é dada as regras normativas que se inserem na vida social por meio de características prescritivas, avaliativas e obrigatórias” (SCOTT, 2001).

E, no que se refere à subcategoria estrutura, destacada por Mintzberg (2003), verifica-se que antes das “inovações normativas”, anteriormente a Fase 3, a área de educação de Londrina tinha a seguinte configuração:

Quadro 14 - Síntese da estrutura organizacional da Secretaria de Educação de Londrina

• Fase 1	Fase 2	Fase 3
<p>Organograma 1949</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gabinete do Diretor; • Ensino; • Biblioteca Municipal; • Banda de Música Municipal; • Assistência Social; <p>Organograma 1969</p> <ul style="list-style-type: none"> • Departamento de Educação; • Departamento de Cultura. 	<p>Não houve mudanças no organograma da Secretaria no período da fase 2.</p>	<p>Organograma de 1993</p> <p>Estrutura organizacional:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Departamento de Ensino; • Departamento Administrativo; <p>Organograma de 1997</p> <ul style="list-style-type: none"> • Assessoria técnico administrativa; • Diretoria de Tecnologia Educacional; • Diretoria de Ensino e Diretoria Administrativa; <p>Organograma de 2002;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Três assessorias; • Cinco diretorias; • Quinze gerências; • Quatro coordenadorias;

Fonte: Elaborado pela autora

A partir das alterações na legislação, a Diretora Financeira assim descreve a estrutura organizacional da época em que ingressou na Secretaria (final da década de 1980):

É, ele tava turbulento, eu não digo nem desorganizado era um acúmulo muito grande pra uma equipe pequena você entendeu? Você não tinha subsídio de trabalhar então, existia uma gerência que era responsável por tudo isso aqui então, é um acúmulo muito grande pra uma pessoa só. E como essa administração é técnica e pensa no operacional também, eu senti com a Secretária e falei assim, é humanamente impossível dá conta de tudo. Então, escapavam situações que não davam conta de se resolver pelo acúmulo de trabalho né, o acúmulo era muito grande ai eu falei não a gente precisa destinar, a gente precisa organizar, a gente precisa fazer acontecer.

Ai, a Adriana começou a fazer a divisão e eu continuei ai a gente conseguiu tornar mais ágil o trabalho porque eu tenho uma que cuida da licitação específico que é uma coisa que demanda muita paciência, muito questionamento, muita atenção e tempo. Você tem que ler o processo, você tem que ter condições de responder, você tem que ter condições de trabalhar, você tem que orientar aquela ponta que ta mandando às vezes que não tem aquele né, porque às vezes quem precisa lá na ponta muitas vezes não tem essa noção dessa burocracia que a gente vive aqui. Então, os processos eram muito morosos, hoje a gente já conseguiu um avanço, mas eu ainda tenho problema porque a gestão eu sou dependente da secretaria de gestão porque é ela quem faz os editais e lá demora muito você entendeu?

O processo de alterações da estrutura educacional pode ser assim apresentado:

No caso da mudança do organograma existem as diretorias conversam existem as reuniões com a Secretaria, depois a minha diretora conversa com a equipe dela que são as gerências, então a gente apontou qual era a necessidade que a gente tinha e as atribuições que tinham que sair do setor e permanecer no setor para depois poder casar com diretoria como um todo ai a diretora leva pra reunião das outras diretorias. Cada diretoria conversa com suas equipes depois elas se reúnem pra finalizar. (Gerente de Planejamento Educacional).

Então, você vai ter que mandar um projeto de lei totalmente fundamentado, justificado porque tem que ter essa alteração, porque que tem que funciona desse jeito, porque você ta mudando aquela estrutura que tava assim pra essa que tá assim, quais as funções que você ta aumentando, quais os resultados que você pretende ter, você tem que convencer a câmara de que essa alteração é necessária, ai o projeto de lei acontece ai como você diz consigo regulariza o organograma de acordo com que a gente precisa. (Diretora Financeira)

Tudo isso a gente organiza, sabe, toma-se uma decisão em conjunto, divide-se as responsabilidades, vê qual que é a melhor opção, passa isso pra secretária, né, é, envolve as diretoras, geralmente a gente envolve as diretoras e conversa com a Janet, lógico que a decisão final é dela, mas assim, a gente já chega com todo um cenário pronto pra ela, né. (Diretora de Planejamento)

O processo descrito acima pode ser entendido como a teorização destacado por DiMaggio e Powell (1983). Tolbert e Zucker (1998) a teorização confere à estrutura uma “legitimidade cognitiva e normativa geral” (TOLBERT; ZUCKER, 1998, p. 209). Desse modo, os *champions*, na base dessa teorização e na evidência empírica de que tal estrutura possui grandes chances de êxito, encorajam a disseminação da estrutura entre organizações que, de certo modo, não teriam relação alguma entre elas.

No presente caso não foi observado o processo de monitoramento inter-organizacional destacado por DiMaggio e Powell (1983). A Gerente de Planejamento Educacional relata que a falta de tempo impede com que haja um maior monitoramento inter-organizacional, porém ressalta a importância e necessidade dessa prática. Conforme o exposto abaixo:

A gente precisaria ter mais isso na nossa prática, mas realmente o tempo não deixa isso acontecer.(Gerente de Planejamento Educacional)

Porém, observa-se que no período analisado a área de educação passa a ter uma Secretaria Municipal só para a pasta, foi desmembrada a área de cultura (lei nº 4945/92,). Complementarmente verificou-se a estruturação administrativa, conforme lei nº 5460/93, ou seja, surge um novo arranjo organizacional alterando assim os procedimentos e políticas também destacados por (TOLBERT; ZUCKER, 1999).

- **Objetificação**

Na objetificação, ocorre o consenso social das ações e dos valores organizacionais que foram pré-estabelecidos na fase da habitualização pelos decisores organizacionais. As estruturas que se encontram nessa fase estão em um processo de semi-institucionalização (TOLBERT; ZUCKER, 1999).

Verifica-se que o processo de objetificação das estruturas de gestão advém de demandas identificadas pelas diretorias e gerencias da Secretaria de Educação. A fala da informante ilustra esta afirmação:

Pela demanda, pelo volume, pelo tipo de trabalho, por exemplo, antes tinha uma diretoria de tecnologia, ai isso foi absorvido por outro setor que sentiu necessidade de atender de outra forma é a gestão pública a secretaria de gestão pública fazia a maior parte do processo de licitação ai mandaram pra Educação fazer os seus próprios processos, entendeu?
A Secretaria de obras ficava com a maioria das questões de projetos ai a Educação tava absorvendo muitas coisas que ela não fazia e agora pra coisa caminhar um pouco mais ágil ta absorvendo algumas questões então por isso precisou dessa nova organização (...) (Gerente de Planejamento Educacional)

Porém observa-se que estas demandas não são suficientes para justificar a necessidade de alterações na estrutura organizacional. Isto porque se verifica no Quadro de Prefeitos, Secretários e Instrumentos Normativos (Ver apêndice 3 com a listagem completa) que as alterações na estrutura coincidem com mudanças na gestão do executivo municipal.

Quadro 15 - Respectivos responsáveis pelo setor da educação no município desde o seu começo até o ano de 2013.

Luiz Carlos Bruschi	10/12/1993	31/12/1996	Luis Eduardo Cheida/ PT
Cleber Toffoli	01/01/1997	11/06/1997	Antônio Carlos Belinatti/ PDT
Maria Helena Ramos Fernandez	12/06/1997	27/06/1997	Antônio Carlos Belinatti/ PDT
José Dorival Perez	28/06/1997	01/01/2001	Antônio Carlos Belinatti/ Jorge Scaff / PDT - PSB
Magda Madalena Tuma	01/01/2001	03/10/2003	Nedson Luiz Micheleti /PT
Carmen Lucia Baccaro Sposti	04/10/2003	31/12/2008	Nedson Luiz Micheleti/ PT

Fonte: Elaborado pela autora

Percebe-se que nos períodos de mudança de organograma a partir de 1993, coincidem com a mudança política ocorrida nos respectivos períodos de mudanças no organograma da Secretaria (ano de 1997 e 2002). Durante o período de 1993, o prefeito da época era o Luis Eduardo Cheida do PT, no ano de 1997 o prefeito era Antônio Carlos Belinatti do PDT e, 2002 o prefeito da época era Nedson Luiz Micheleti do PT, ou seja em um período de nove anos houve três mudança de gestão de prefeitos.

Outras subcategorias analisadas são o consenso social descrito por Tolbert e Zucker (1999) e a difusão da estrutura destacada por DiMaggio e Powel (1983) que na unidade de análise estudada acabam por ocorrer de forma coercitiva junto aos colaboradores, já que os fatores que levaram a adoção de uma nova estrutura mesclam aspectos tanto técnicos (como aumento da demanda) como políticos (novos grupos de poder). No presente caso o grupo de interesse que acaba promovendo a mudança relaciona-se com a nova gestão do executivo (Secretários e Diretores) visando operacionalizar a suas políticas de governo para educação.

Essas estruturas que se objetificaram e se disseminaram se encontram no estágio de semi-institucionalização, presente atualmente na Secretaria de Educação de Londrina. Nesse estágio, “o ímpeto da difusão deixa de ser simples imitação para adquirir uma base mais normativa, refletindo a teorização implícita ou explícita das estruturas” (TOLBERT; ZUCKER, 1999, p. 209).

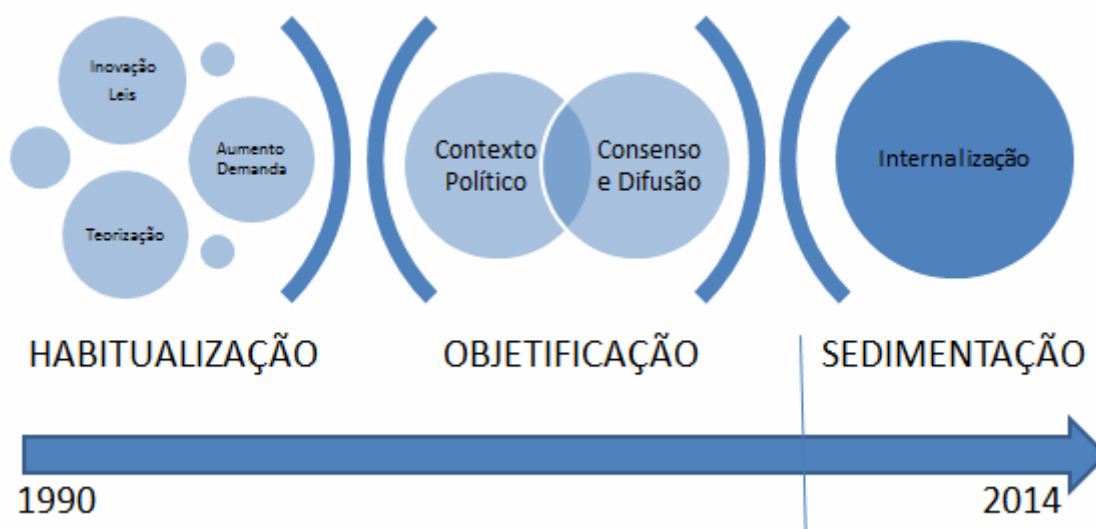
- Sedimentação

Já na fase da sedimentação é que o processo de institucionalização acontece por completo, pois nessa fase as estruturas já estão sedimentadas e “internalizadas” pelos atores sociais.

No caso da Secretaria de Educação de Londrina, verifica-se que os itens elencados por Tolbert e Zucker (1999) como resultados positivos, continuidade da estrutura e baixa resistência (elementos da sedimentação), acabam sendo renegados a um segundo plano quando se referem à estrutura de gestão. Isto porque independentemente de quão bom foram os resultados alcançados, bem como quão eficiente seja a estrutura, as alternâncias de poder no executivo municipal acabam por influenciar de forma mais incisiva os novos modelos de estrutura de gestão adotados.

A seguir a figura 05 sintetiza as etapas do processo de institucionalização:

Figura 5 - Processo de Institucionalização da Sec. Educação de Londrina.



Fonte: Elaborado pela autora

Verificou-se então que a estrutura de gestão do caso estudado encontra-se na fase de objetificação ou semi-institucionalizada.

Outra discussão importante refere-se à legitimação organizacional e aos processos isomórficos. A legitimidade pode ser: Regulativa - Scott (2001) define que uma organização legitimada é aquela que é estabelecida e opera em conformidade com os requisitos legais. O presente caso trata-se de um órgão público, conseqüentemente, seus atos

devem, obrigatoriamente, institucionalizados na forma de leis e decretos que foram descritos nas seções anteriores; Normativa – em que Rossoni e Mendes-da-Silva (2011) uma organização é apropriada quando obtém uma avaliação normativa positiva da sociedade e de seus *stakeholders*. No caso estudado observou-se que devido a uma má fama do contexto político que o município de Londrina esteve inserido nos últimos anos prejudicou a imagem que a Secretaria possui. Conforme salienta a Diretora Financeira,

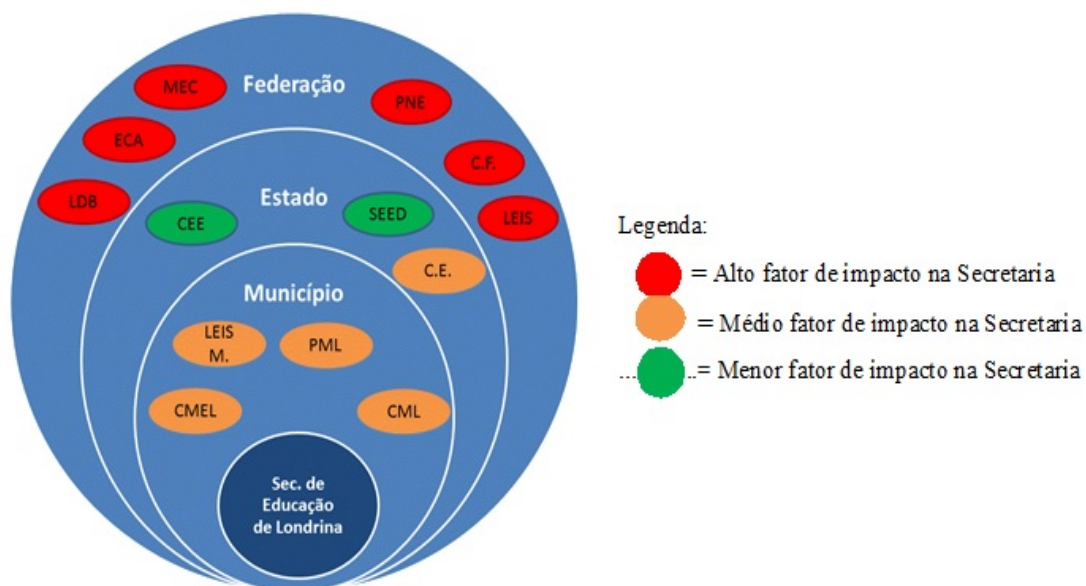
Eu acho que Londrina passou por uma dificuldade muito grande por causa de administrações anteriores e a gente ainda responde por isso porque nós tivemos algumas contas analisadas isso há algum tempo atrás eu não sei te precisar o ano, mas eu sei que o Tribunal de Contas do Estado hoje, nós somos alvo de investigação dia-dia constantemente de qualquer processo, de qualquer situação, nós estamos sujeitos a responder o Tribunal de Contas porque eles tão em cima da gente.

Não que isso seja mal, mas às vezes eu sinto que é mais do que nos outros municípios porque às vezes a gente tem contatos com os outros municípios e vê que essa cobrança não é tão grande e Londrina pelo histórico político que ela tem e por algumas reprovações, por algumas situações anteriores e a nossa dificuldade de realizar alguns processos é maior.

Mas eu vou falar pra você porque essa situação tá posta, porque não houve planejamento de outras administrações, por exemplo, quando criaram o Vista Bela, alguém tinha que ter visto que estava faltando equipamento público lá que tava faltando escola municipal, escola estadual, posto de saúde, creche, mas mesmo assim implantaram e fizeram as pessoas mudarem pra lá então, hoje nós estamos pagando algo que alguém deveria ter planejado anteriormente o gasto que nós estamos tendo hoje é porque nós temos a falta de equipamento público que alguém deveria ter posto antes. (Diretora de Gestão de Serviços)

Já em relação aos processos isomórficos, a figura 06 destaca os aspectos que influenciaram na estrutura da Secretaria de Educação de Londrina:

Figura 6 - Processos Isomórficos da Secretaria de Educação de Londrina



Fonte: Elaborado pela autora

Pode-se observar que a Secretaria de Educação de Londrina sofreu isomorfismo coercitivo, o qual corresponde segundo os autores DiMaggio e Powel (1983) ao processo de homogeneização resultante de pressões formais e informais exercidas sobre as organizações, dos seguintes elementos: MEC, LDB, ECA, PNE, Constituição Federal de 1988 (C.F), Constituição Estadual de 1989 (C.E), Conselho Estadual de Educação (CEE), Secretaria Estadual de Educação (SEED), leis municipais, Prefeitura Municipal (PML), Conselho Municipal de Educação (CMEL), Câmara Municipal de Londrina (CML), bem como pode se notar na fala da informante

Nós temos primeiro que conhecer aquilo que rege que é o governo federal o Ministério de Educação então a legislação do Ministério da Educação (...) (Gerente de Planejamento Educacional).

E a gente assim, procura ainda mais que esse é o pedagógico tem a lei de diretrizes e bases – a LDB, então nós temos várias leis, decretos, resoluções, conselho municipal de educação que manda muita coisa pra gente então é um papel difícil nosso porque a gente tem que tá muito atualizado por conta de tudo isso (...) (Gerente do Ensino Fundamental).

Também foi observado certo isomorfismo mimético, entendido como uma resposta da organização às incertezas de mercado, tomando como modelo as organizações que percebem ser mais legítimas DiMaggio e Powel (1983), quando descrito pela Diretora de Gestão de Serviços ao dizer que participa do fórum de discussão da UNDIME:

E por exemplo, uma coisa interessante que eu já falei pra você nossa chefia de pasta ela faz parte da UNDIME, ela faz parte da diretoria da UNDIME então ela tem muito contato fora, ela viaja, ela vai fazer cursos, ela traz coisas novas que tão acontecendo né. Então, muitas vezes ela fala assim “vamos rever processo, o que vocês tão fazendo aqui dentro no município de Londrina é legal é certo, mas lá fora tem gente que faz diferente e dentro da legalidade e é mais rápido, mais ágil então, é isso que talvez nos ajuda muito quando você começa a seguir modelos.

Então, a gente já visualiza isso porque se nós formos olhar existem muitos (...) em um sistema público a gente tem feito pesquisa né inclusive a gente participa lá de um site que é a da própria UNDIME que a nossa secretaria conseguiu trazer pra nós aqui que ele é um site que foi criado pela UNDIME – União nacional dos dirigentes municipais de educação dos secretários – então Lá a gente troca ideias a gente entra pesquisa ele é bem rico pra isso ele nos ajuda. Então, a gente entra lá coloca as perguntas no fórum (...) (Diretora de Gestão de Serviços).

olha, outra secretaria não, mas o que foi feito, é, foram feitas pesquisas né, de como elas funcionam, até a construção desse organograma. Eu não participei dessa, na verdade assim, quando construíram essa diretoria, mas depois elas conversaram né, falaram “olha funciona assim” e isso a gente fez pesquisas, mas ir visitar não, isso a gente não fez (Diretora de Planejamento).

Quanto ao campo organizacional em que a Secretaria de Educação encontra-se inserida, tem-se a Prefeitura de Londrina, Conselho Municipal de Educação, Sistema Municipal de Educação, Câmara Municipal de Londrina, Conselho Estadual de Educação, Ministério da Educação, Secretaria Estadual de Londrina, Secretaria de Planejamento de Londrina. Logo, entende-se que essas organizações identificadas são aquelas que, em seu conjunto, constituem uma área reconhecida de vida institucional, de acordo com os pressupostos de DiMaggio e Powell (1991). Também fica evidente a partir da delimitação do campo organizacional as forças do isomorfismo coercitivo e mimético, conforme foi explicitado acima.

Já em relação aos modelos de gestão adotados, analisaram-se os modelos de gestão adotados em cada fase conforme as características respectivas de cada modelo apresentados por Alves (2010).

Quadro 16 - Modelos de gestão adotados em cada fase da subdivisão do processo de institucionalização das estruturas de gestão da Secretaria de Educação de Londrina

Fase 1	Fase 2	Fase 3
Gerencial	Gerencial	Democrática e Gerencial

Fonte: Elaborado pela autora

As características do modelo de gestão gerencial, adotado na fase 1, são: busca de resultados, produtividade; participação da comunidade escolar, mas como controladores e fiscalizadores das políticas públicas e como executoras das tarefas previamente pensadas e planejadas; concentração do poder; responsabilização da comunidade escolar pelos resultados alcançados; descentralização administrativa; desconcentração administrativa e de responsabilidades; separação entre formuladores e executores de políticas; autonomia; avaliação de desempenho e de efetividade; racionalização; controle dos gestores e serviços públicos pela demanda de melhor qualidade, coordenação e a provisão de informações públicas em nível central e estruturas colegiadas.

Na fase 2 do processo de institucionalização das estruturas de gestão, o modelo de gestão bem como suas respectivas características coincidem com o da fase 1.

Já, em relação a fase 3, o modelo de gestão possui características de modelo democrático enfatizando a características como: participação efetiva, direta e indireta da sociedade em todos os níveis de decisão e execução da educação; descentralização do poder, avaliação das políticas educacionais e dos processos de aprendizagem; trabalho coletivo, articulado e interativo; flexibilidade; impessoalidade; representatividade; cooperação; práticas de motivação, educação de qualidade para todos como obrigação do Estado; respeito à maneira de ser, agir e pensar dos cidadãos, transparência; recursos; competência; diálogo; respeito aos direitos dos cidadãos; democratização da educação; emancipação dos envolvidos; transformação social; inclusão social; cidadania crítica; ambiência favorável à aprendizagem, liberdade de expressão; igualdade de presença e de direitos; órgãos colegiados e eleição de dirigentes.

Alves (2010, p. 11) define que a gestão democrática pode ser entendida como “um processo de caráter político-pedagógico e administrativo, no qual se dá participação efetiva, direta e indireta da sociedade em todos os níveis de decisão e execução da educação”. Assim, a mesma não se constitui como uma opção por parte dos gestores, mas sim como um “compromisso constitucionalmente estabelecido do Estado e da sociedade” (FREITAS, 2007, p. 502). Tais características da gestão democrática ressaltadas por Alves (2010) podem ser encontradas na fala da Diretora de Gestão de serviços quando salienta, principalmente, a participação efetiva de conselhos nas decisões tomadas pela Secretaria.

Isso, por exemplo, na nossa diretoria de gestão de serviços nós temos dois conselhos. Nós temos o PAI que é o conselho de alimentação escolar que trabalha junto com a merenda e temos o conselho do FUNDEB que faz o acompanhamento e a prestação de contas do transporte escolar né. (Diretora de Gestão de Serviços)

E quando o diretor vem propor pra nós: “oh, na minha escola eu gostaria mudar do lanche principal para o alternativo”, então essa mudança é sempre respaldada pelas APMS – Associações de pais e mestres da unidade juntamente com o conselho né, nada a gente faz que envolva qualquer mudança, pelo menos na nossa diretoria, tanto de merenda, de transporte, de apoio logístico sem o aval dessas instâncias. (Diretora de Gestão de Serviços)

Vale ressaltar que a criação do Sistema Municipal de Educação de Londrina se tornou outro caminho adotado no município para que se consolide a gestão democrática na educação. Pois, proporcionou ao município autonomia para desenvolver a educação segundo princípios e regras discutidas pela comunidade, por meio de seus representantes do CMEL.

Entretanto, mesmo que a gestão democrática seja o tipo de gestão determinada por lei, analisa-se que essa não é o modelo de gestão único adotado nessa fase 3.

Tal constatação se dá, pois, mesmo que haja evidências de que a Secretaria de Educação de Londrina possua um modelo de gestão democrática, foi observado que dentre as 38 atas do Conselho Municipal de Educação de Londrina uma ata está dedicada exclusivamente à Secretaria de Educação de Londrina e as outras 37 ressaltam a obrigação que a Secretaria possui em apresentar o Relatório Anual de Atividades da Secretaria Municipal de Educação decorrentes das competências delegadas pelo CMEL. Desse modo, a partir de uma análise realizada das atas do CMEL é possível notar que a Secretaria possui uma relação que prioriza a apresentação de resultados e delegações, sobretudo, para a consecução das metas e objetivos que foram previamente estabelecidos e não uma participação ativa constituída por práticas de diálogos as quais viabiliza uma relação democrática.

Por essa razão, entende-se que nessa fase 3 o modelo de gestão também possui características de um modelo de gestão gerencial que são: busca de resultados, produtividade; participação da comunidade escolar, mas como controladores e fiscalizadores das políticas públicas e como executoras das tarefas previamente pensadas e planejadas.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação teve como objetivo geral compreender como ocorreu o processo de institucionalização das estruturas de gestão da Secretaria de Educação de Londrina. Para tanto formulou três objetivos específicos no intuito de contribuir na consecução do objetivo geral adotado.

Durante o percurso descritivo e investigativo dessa pesquisa sistematizado no objetivo específico 1, descrever o histórico de estruturação da gestão da Secretaria de Educação do município de Londrina-PR, constatou-se que desde a sua formação que data o período de 1944 até o ano de 2014 a Secretaria passou por uma mudança em seu organograma de cinco vezes, todas datando respectivamente os anos de 1949, 1969, 1993, 1997 e 2002.

Dentre os fatores relevantes no processo de institucionalização das estruturas de gestão da Secretaria os que mais se destacaram foram o contexto político e a presença de leis federais como a LDB, Constituição Federal de 1988, Constituição Estadual de 1989, órgãos como o Estatuto da Criança e do Adolescente e o Ministério da Educação.

No que tange ao objetivo específico 2, verificar a atual estrutura de gestão da Secretaria de Educação de Londrina, foi observado que a atual estrutura de gestão da Secretaria de Educação de Londrina encontra-se em fase de objetificação ou “pré-institucionalização”.

No que diz respeito ao objetivo específico 3, analisar as mudanças que auxiliaram e/ou dificultaram a institucionalização da estrutura de gestão da Secretaria de Educação de Londrina tem-se que as mudanças analisadas que auxiliaram a institucionalização da estrutura de gestão da Secretaria de Educação de Londrina são o contexto político do município, a demanda de trabalho e, as atribuições/delegações que aumentaram nos últimos tempos devido ao aumento populacional do município e as exigências de uma educação de qualidade. Já as mudanças que dificultaram a institucionalização da estrutura de gestão da Secretaria podem ser assim analisadas como a alta burocratização e a demora dos trâmites legais para aprovação de uma nova estrutura organizacional.

Diante dos modelos de gestão adotados em cada fase do período estudado foram identificados que na fase 1 e 2 o modelo de gestão predominante era o modelo gerencial com suas respectivas características e, na fase 3 o modelo de gestão adotado possui características de gestão democrática e gerencial. Nesse entendimento, ao se analisar o

modelo de gestão adotado em cada período histórico nos permite conhecer quais foram os elementos e características dominantes oferecendo outras perspectivas de análise e auxiliando no desenvolvimento e construção de um modelo de gestão que condiz com as expectativas da comunidade.

Juntamente com o mapeamento dessa realidade apresentada essa pesquisa contribui, em uma perspectiva teórica, em um maior desenvolvimento teórico do tema no intuito de entender e explicar as condições e os processos que fizeram com que as estruturas se institucionalizassem uma vez que, “a teoria institucional oferece uma extensão importante e distintiva [...] para explicar a estrutura organizacional” (TOLBERT; ZUCKER, 1999, p. 213). Por esse motivo, essa pesquisa pode representar um ponto de partida a fim de instigar com que mais estudos, envolvendo a teoria institucional e a gestão educacional, sejam produzidos.

Quanto à contribuição empírica, verifica-se a relevância de conhecer em profundidade as estruturas de gestão do sistema educacional no município com o objetivo de apontar desde os traços históricos de sua estruturação até o presente momento, ressaltando a importância de uma adequada e eficiente gestão por parte da administração pública. Ou seja, ter conhecimento da formação e construção desse processo de gestão permite ao pesquisador encontrar imbricações entre as práticas dos diversos atores envolvidos nesse processo e saber se eles responderam negativamente ou positivamente a elas.

Como limitações ao presente estudo foram observadas a dificuldade de acesso às leis municipais que datam o período entre as décadas de 1940 e 1950 da Secretaria de Educação de Londrina. E, também a não disponibilização do projeto de lei do novo organograma de 2014 que se encontra em fase de aprovação da Câmara Municipal de Londrina.

Ademais, com o desenvolvimento desse trabalho de dissertação, o qual foi incentivado pela participação do Projeto Custos e Desempenho de Unidades Escolares Municipais: subsídios para um Sistema de Monitoramento e Avaliação de Escolas Municipais do Estado do Paraná em parceria com o Tribunal de Contas do Estado do Paraná, foi possível interpretar os conceitos envolvendo as temáticas da teoria institucional e educação, fazendo uma inter-relação em ambos os temas na visão de diferentes autores das respectivas áreas. Dessa maneira, ressalta-se a importância de novos estudos que venham ilustrar essa temática em diferentes setores públicos, não somente na área da educação, a fim de ampliar o debate e descobertas sugerindo olhar para esses setores como algo complexo e em contínua construção.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In: FLEURY, S. (Org.). **Democracia, Descentralização e desenvolvimento: Brasil & Espanha**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 77-123.
- ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico ea renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, v. 41, n. spe, p. 67-86, 2007.
- ALVES, A.V.V. Fortalecimento de Conselhos Escolares: propostas e práticas em municípios sul-mato-grossenses. Dissertação (Mestrado)- Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Dourados, MS, 2010.
- ALVES, A.V.V. Iniciativas da União para a gestão da educação básica. **Poiesis Pedagógicas**, Catalão-GO, v.11, n.2, pp 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. Dissertação (Mestrado) –Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2012.
- ARELARO, L. R. G. O ensino fundamental no Brasil: avanços, perplexidades e tendências. **Educação e Sociedade**, v. 26, n. 92, p. 1039-1066, 2005.
- AZEVEDO, F. **A educação e seus problemas**. São Paulo: Melhoramentos, Tomo II, 1958.
- BANDEIRA, M.L. Desordem ou vácuo institucional? Uma análise dos discursos presentes na educação superior peruana. Tese (Doutorado) – Fundação Getúlio Vargas (FGV), São Paulo, 2005.
- BARROS, A.; DUARTE, J. **Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação**. São Paulo: Atlas, 2005.
- BERGER, P. L.; LUCKMANN, Thomas. **A construção social da realidade**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 1976.
- BODGAN, R. C; BIKLEN, S.K. **Qualitative research for education: an introduction for to theory and methods**. Boston: Allyn and Bacon,1982.
- BONI, P. C. **Fincando estacas!** A história de Londrina (década de 30) em textos e imagens. Londrina: Do Autor, 2004.
- BRASIL, Lei nº 11.494, DE 20 DE JUNHO DE 2007, Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm. Acesso em 23 de março de 2015.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1998.

BRASIL. Constituição Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 23 mar. 2015.

BRASIL. Emenda constitucional nº14, de 12 de setembro de 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm. Acesso em: 23 mar. 2015.

BRASIL. Emenda Constitucional nº53, de 19 de dezembro de 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm. Acesso em: 23 mar. 2015.

BRASIL. Lei municipal nº 7.032, de 30 de dezembro de 1997. Dispõe sobre o Sistema Organizacional da Administração Direta e Indireta do Município de Londrina e dá outras providências (Revogada). Disponível em: <http://www2.cml.pr.gov.br/cons/lnd/consolida.php?arqhtm=leis/1997/L07302.htm>. Acesso em: 16 mar. 2015.

BRASIL. Lei municipal nº 8.834, de 01 de julho de 2002. Dispõe sobre a Estrutura Organizacional da Administração Direta e Indireta do Município de Londrina e dá outras providências. Disponível em: <http://www2.cml.pr.gov.br/cons/lnd/consolida.php?arqhtm=leis/2002/L08834.htm>. Acesso em: 16 mar. 2015.

BRASIL. Lei nº 10.127, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o plano nacional de educação e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10172.htm. Acesso em: 23 mar. 2015.

BRASIL. Lei nº 10.127, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o plano nacional de educação e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10172.htm. Acesso em: 23 mar. 2015.

BRASIL. Lei nº 10.275, de 16 de julho de 2007. Reestrutura o Sistema Municipal de Ensino de Londrina e o Conselho Municipal de Educação de Londrina, instituídos pela Lei nº 9.012, de 23 de dezembro de 2002. Disponível em: http://www1.londrina.pr.gov.br/dados/images/stories/Storage/cons_educacao/cmcl/lei_10275.pdf. Acesso em: 16 mar. 2015.

BRASIL. Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11738.htm. Acesso em: 23 mar. 2015.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8069.htm. Acesso em: 23 mar. 2015.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: 16 mar. 2015.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: 23 mar. 2015.

BRELÀZ, G.; ALVES, M. A. O processo de institucionalização da participação na Câmara Municipal de São Paulo: uma análise das audiências públicas do orçamento (1990-2010). **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 4, p. 803-826, 2013.

BURREL, G., MORGAN, G. **Sociological paradigms and organizational analysis: elements of the sociology of corporate life**. London: Heinemann, 1979.

CÂMARA MUNICIPAL DE LONDRINA. Pesquisa de leis. Disponível em: <http://www1.cml.pr.gov.br/cml/site/index.xhtml>. Acesso em: 16 mar. 2015.

CAPELO, M. R. C. Educação, Escola e Diversidade Cultural no meio rural de Londrina: quando o presente reconta o passado. 2000. Tese (Doutorado em Educação, Sociedade e Cultura) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2000.
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.

CASTRO, A. M. D. A. Gerencialismo e educação: estratégia de controle e regulação da gestão escolar. In NETO, A. C; CASTRO, A. M. D, FRANÇA, M; QUEIROZ, M. A. DE. (Orgs.) **Pontos e contrapontos da política educacional: uma leitura contextualizada de iniciativas governamentais origem e trajetórias**. Brasília: Líber livro Editora, 2007, p. 115-144.

CHIZZOTTI, A. **Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais**. 11.ed. São Paulo: Cortez, 2010.

CINTRA, R.F. Análise do turismo local: aproximando teoria dos *stakeholders* e institucionalismo sociológico. Dissertação (Mestrado) –Universidade Estadual de Londrina (UEL), Londrina, 2013.

COLÉGIO ESTADUAL HUGO SIMAS. Secretaria. Livro de ofícios de 1947 a 1950. Londrina, PR, 1947-1950. (Manuscrito).

CONSTITUIÇÃO PARANÁ. Disponível em: http://www.alep.pr.gov.br/system/files/corpo/constituic_parana.pdf. Acesso em: 5 abr. 2015.

CURY, C. R. J. Gestão democrática da educação: exigências e desafios. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 18, n. 2, 2002.

DELIBERAÇÃO 01/2003. Disponível em:

http://joomla.londrina.pr.gov.br/dados/images/stories/Storage/sec_educacao/CMEL/deliberacao01_03.pdf. Acesso em: 16 mar. 2015.

DELIBERAÇÃO 01/2009. Disponível em:

http://www.londrina.pr.gov.br/dados/images/stories/Storage/cmdca/deliberacoes/2009/deliberacao01_09.pdf. Acesso em: 16 mar. 2015.

DELIBERAÇÃO 01/2010. Disponível em:

http://www.londrina.pr.gov.br/dados/images/stories/Storage/sec_educacao/CMEL/deliberacao_001_10.pdf. Acesso em: 16 mar. 2015.

DELIBERAÇÃO 01/2011. Disponível em:

http://www.londrina.pr.gov.br/dados/images/stories/Storage/sec_educacao/CMEL/deliberacao_01_11_proc_112_10.pdf. Acesso em: 16 mar. 2015.

DELIBERAÇÃO 01/2012. Disponível em:

http://www.londrina.pr.gov.br/dados/images/stories/Storage/cons_educacao/cmef/deliberacao/cmef_deliberacao_001_2012.pdf. Acesso em: 16 mar. 2015.

DELIBERAÇÃO 01/2013. Disponível em:

http://www.londrina.pr.gov.br/dados/images/stories/Storage/cons_educacao/cmef/deliberacao/cmef_deliberacao_001_2013.pdf. Acesso em: 16 mar. 2015.

DELIBERAÇÃO 02/2008. Disponível em:

http://www.londrina.pr.gov.br/dados/images/stories/Storage/cmdca/deliberacoes/2008/deliberacao02_08.pdf. Acesso em: 16 mar. 2015.

DELIBERAÇÃO 02/2009. Disponível em:

http://www.londrina.pr.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=694&Itemid=523&limitstart=2. Acesso em: 16 mar. 2015.

DELIBERAÇÃO 02/2012. Disponível em:

http://www.londrina.pr.gov.br/dados/images/stories/Storage/sec_educacao/CMEL/deliberacao_2012.pdf. Acesso em: 16 mar. 2015.

DELIBERAÇÃO 03/2007. Disponível em:

http://www.londrina.pr.gov.br/dados/images/stories/Storage/sec_educacao/CMEL/deliberacao_reg_ens_9_anos_003_07.pdf. Acesso em: 16 mar. 2015.

DELIBERAÇÃO 04/2007. Disponível em:

<http://www.londrina.pr.gov.br/dados/images/stories/Storage/cmdca/deliberacoes/2007/deliberacao004.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2015.

DELIBERAÇÃO 01/2014. Disponível em:

http://www.londrina.pr.gov.br/dados/images/stories/Storage/cons_educacao/cmef/deliberacao/deliberacao_001_2014_programa_anual_de_trabalho_2015.pdf. Acesso em: 16 mar. 2015.

DEMO, P. Pesquisa qualitativa. Busca de equilíbrio entre forma e conteúdo. **Rev. latino-am. enfermagem**, v.6, n.2, p.89-104, 1998.

DIMAGGIO, P. J., POWELL, W. W. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. **American Sociological Review**, v.48, p.147-60, 1983.

DIMAGGIO, P.J; POWELL, W.W. Introduction. In: Zucker, Lynne G. (ed). **Institutional patterns and organizations: culture and environment. The new institucionalism in organizational analysis.** Chicago: The University of Chicago press, 1991, p.1-38.

DOURADO, L.F; OLIVEIRA, J.F.; SANTOS, C.A. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educação e Sociedade**, Campinas, v.28, n.100, p.921-946, 2007.

FACHIN, R. C.; MEDONÇA, J. R. C. O Conceito de profissionalização e da Teoria Institucional. In: VIEIRA, M. M. F.; CARVALHO, C. A. (org). **Organizações, instituições e poder no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003, p. 19-41.

FARIA, T. B. Em traços de modernidade: a história e a memória do Grupo Escolar “Hugo Simas” (Londrina-Pr, 1937-1972). Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Maringá, Maringá, PR. 2010.

FENNELL, M. L. The effects of environmental characteristics on the structure of hospital clusters. **Administrative Science Quarterly**, p. 485-510, 1980.

FILHO, H.A.A.; FILHO, E.B.S. A crítica novo-institucionalista ao pensamento da Cepal: a dimensão institucional e o papel da ideologia no desenvolvimento econômico. **Economia e Sociedade**, Campinas, v.19, n.2 (39), p. 211-231, 2010.

FNDE-Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/fundeb-historico>. Acesso em: 5 abr. 2015.

FONSECA, V.S. A abordagem institucional nos estudos organizacionais: bases conceituais e desenvolvimentos contemporâneos. In: VIERIA, M.M.F.; CARVALHO, C.A. (org) **Organizações, Instituições e Poder no Brasil.** Rio de Janeiro: FGV, 2003. p. 47-66.

FREEMAN, C.; PEREZ, C. Structural crises of adjustment: business cycles and investment behavior. In: DOSI, G; FREEMAN,C; NELSON,R. (Ed.) **Techical change and economic theory.** Londres: F.Pinter, 1988. p. 38-66.

FREITAS, D. N. T. Avaliação e gestão democrática na regulação da educação básica brasileira: uma relação a avaliar. **Educação & Sociedade**, v. 28, n. 99, p. 501-521, 2007.

FREITAS, D. N. T. de. Sistemas e escolas de educação básica: entre democratizar e compartilhar a gestão. In: SENNA, E. (Org.) **Trabalho, educação e política pública: estudos em educação.** Campo Grande: UFMS, 2003, p. 189-219.

FREITAS, H.; OLIVEIRA, M.; SACCOL, A. Z.; MOSCAROLA, J. O método de pesquisa survey. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 35, n.3, p.105-112, 2000.

GADOTTI, M. Perspectivas atuais da educação. **São Paulo em Perspectiva**.v.14, n.12.p 03-11. 2000.

GARFINKEL, H. **Studies in Ethnomethodology**. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1967.

GHIRALDELLI, P.J.R. **História da educação**. 2 ed. rev. São Paulo: Cortez, 2000.

GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa: Tipos fundamentais. **RAE- Revista de Administração de Empresas**. São Paulo. v.35, n.2, p.57-63,1995.

GOLDENBERG, M. **A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em ciências sociais**. 3. Ed. Rio de Janeiro: Record , 1997.

HALL, H.R. **Organizações: estruturas, processos e resultados**. São Paulo: Pearson Prentice, 2004.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. The three versions of neo-institutionalism. **Lua Nova: revista de cultura e política**, n. 58, p. 193-223, 2003.

HATCH, M. J. **Organization Theory: Modern, Symbolic, & Postmodern Perspectives**. New York: Oxford University Press, 1997.

IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística- Vamos conhecer o Brasil. Disponível em: <http://7a12.ibge.gov.br/vamos-conhecer-o-brasil/nosso-povo/educacao>. Acesso em: 5 jul. 2014.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/basica-censo>. Acesso em: 16 mar. 2015.

LDB- Lei das Diretrizes e Bases da Educação. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/lein9394.pdf>. Acesso em: 05 ago. 2014.

LIBÂNEO, J. C. Concepções e práticas de organização e gestão da escola: considerações introdutórias para um exame crítico da discussão atual no Brasil. **Revista Espanhola de Educación Comparada**. Madrid, Espanha, n.13. 2007.

LOPES, U. M.; TENÓRIO, R. M. **Educação como fundamento da sustentabilidade**. Salvador: EDUFBA, 2011.

MACARINI, W. **Londrina Paraná Brasil: raízes e dados históricos- 1930-2004**. Ed. humanidades. Londrina: projeto gráfico de Richard Carvalho, 2004.

MACHADO, A. M. B. Serviço Social e educação popular: diálogos possíveis a partir de uma perspectiva crítica. **Serv.Soc.Soc**, São Paulo, n.109, p. 151- 178, 2012.

MACHADO-DA-SILVA, C. L.; COSER, C. Rede de relações interorganizacionais no campo organizacional de Videira-SC. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 10, n. 4, p. 9-45, 2006.

MACHADO-DA-SILVA, C. L; GONÇALVES, S. A. Nota técnica: a teoria institucional. In: CLEGG, S. R.; HARDY, C.; NORD, W. R.; CALDAS, M.; FACHIN, R. (Org). **Handbook de Estudos Organizacionais**. Vol. 1.São Paulo: Atlas, 1999. p. 220-226.

MARCH, J. G.; OLSEN, J.P. Neo- institucionalismo: Fatores organizacionais na vida política. **Revista de sociologia e política**, v. 16, n. 31, p. 121-142, 2008.

MERRIAM, S.B. **Qualitative research in practice**: examples for discussion and analysis. San Francisco: Jossey – Bass, 2002.

MEYER, J.; ROWAN, B. Institutionalized organizations: formal structure as myth and Ceremony. **American Journal of Sociology**, v.83, p.341-63, 1977.

Ministério da Educação e Cultura. História. Disponível em:
http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2&Itemid=1164.
Acesso em: 31 jul. 2014.

MINTZBERG, H. **Criando organizações eficazes**: estruturas em cinco configurações. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.

OCDE- Education at a Glance 2014 – OCDE indicators. Disponível em:
<http://www.oecd.org/edu/eag.htm>. Acesso em: 11 set. 2014.

OCDE- Members and partners. Current membership. Disponível em:
<http://www.oecd.org/about/membersandpartners/>. Acesso em: 19 set. 2014.

ONUBR- Nações Unidas no Brasil- UNESCO lança relatório sobre educação para todos. Disponível em: <http://www.onu.org.br/unesco-lanca-relatorio-sobre-educacao-para-todos/>. Acesso em: 5 jul. 2014.

PERROW, C. **Análise organizacional**: um enfoque sociológico. São Paulo: Atlas, 1972.

PRATES, A.A.P. Organizações e instituição no velho e novo institucionalismo, Departamento de Sociologia e Antropologia, FAFICH–UFMG. In: RODRIGUES, S.B.; CUNHA, M. P. **Novas perspectivas na administração de empresas**. São Paulo: Iglu, 2000, p.90-106.

PREFEITURA DE LONDRINA- A cidade. Disponível em:
http://www.londrina.pr.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1251&Itemid=4. Acesso em: 01 set. 2014.

PREFEITURA DE LONDRINA. Disponível em:
http://www1.londrina.pr.gov.br/index.php?option=com_content&view=frontpageplus&Itemid=212. Acesso em: 18 fev. 2015.

PT-Partido dos Trabalhadores- Veja as 20 metas do Plano Nacional de Educação sancionado por Dilma. Disponível em: <https://www.pt.org.br/veja-as-20-metas-do-plano-nacional-de-educacao-sancionado-por-dilma/>. Acesso em: 31 jul. 2014.

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

REED, M. I. **The Sociology of Organizations** - Themes Perspectives and Prospects, London: Harvester. 1992.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. Ed. São Paulo: Atlas, 1998.

RIGGS, F. **Administração nos países em desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1968

ROSSONI, L.; MENDES-DA-SILVA, W. Nos limites da legitimidade: uma análise do risco no mercado de capitais brasileiro. **Anais do Encontro de Estudos em Estratégia**, 2011.

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

SAVIANI, D. Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação. **Revista Brasileira de Educação**, v.15, n.44, p. 380-412, 2010.

SCHEIN, E. H. The missing concept in organization studies. **Administrative Science Quarterly**, v. 41, n. 2, p. 229-244, 1996.

SCOTT, R. W. **Institutions and organizations**. 2. ed. Thousand Oaks: Sage. 2001.

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

SELZNICK, P. Institutionalism "old" and "new". **Administrative Science Quarterly**, v. 41, p. 270-277, 1996.

SELZNICK, P. **Liderança em Administração**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971.

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

SILVA, J. F. Introdução ao simpósio" Situação geral: das críticas às propostas de ação. **CONFERÊNCIA BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO**. São Paulo: Loyola, 1986. p. 94-97.

SISTEMA ESTADUAL DE ENSINO. Disponível em:
http://www.cee.pr.gov.br/arquivos/File/pdf/lei_do_sistema.pdf. Acesso em: 16 mar. 2015.

SISTEMA ESTADUAL DE LEGISLAÇÃO. Disponível em:
<http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtosAno.do?action=iniciarProcesso&tipoAto=10&orgaoUnidade=1100&retiraLista=true&site=1>. Acesso em: 16 mar. 2015.

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.

STRANG, D.; MEYER, J. W. Institutional conditions for diffusion. **Theory and society**, v. 22, n. 4, p. 487-511, 1993.

TEIXEIRA, J. O; BONI, P.C. A Revista do Ginásio Londrinense e as linhas da história: títulos, textos e imagens que evocam uma época, sob a ótica dos ginásianos pioneiros de Londrina. **Semina: Ciências Sociais e Humanas**, Londrina, v.31, n.1, pp. 25-40, 2010.

THE LEARNING CURVE - A curva de aprendizado. Disponível em:
file:///C:/Users/Admin/Downloads/A%20Curva%20de%20Aprendizado%202014_Pearson.pdf.
Acesso em: 31 jul. 2014.

TODOS PELA EDUCAÇÃO- Brasil é o penúltimo em *ranking* internacional de investimento por aluno. Disponível em: <http://www.todospelaeducacao.org.br/educacao-na-midia/indice/31322/brasil-e-o-penultimo-em-ranking-internacional-de-investimento-por-aluno/>. Acesso em: 11 set. 2014.

TOLBERT, P. S; ZUCKER, L.G. A institucionalização da Teoria Institucional. *In*: CLEGG, S. R.; HARDY, C.; NORD, W. R.; CALDAS, M.; FACHIN, R. (Org). **Handbook de Estudos Organizacionais**. Vol. 1. São Paulo: Atlas, 1999.

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

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

YIN, R. K. **Estudo de Caso**- Planejamento e Métodos. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZUCKER, L. G. The role of institutionalization in cultural persistence. **American sociological review**, p. 726-743, 1977.

ANEXOS

ANEXO A

The learning curve (the learning curve, 2014)

Educação e habilidades para toda a vida

Metodologia do Índice

Como parte do programa A Curva de Aprendizado, lançada em 2012, uma substancial quantidade de exercício foi levada a cabo para analisar o desempenho dos sistemas educacionais das nações em um contexto global. Dois principais objetivos foram estabelecidos: comparar dados internacionais sobre o resultado dos sistemas escolares nacionais de uma forma extensa e acessível, e para que os resultados ajudem a estabelecer uma agenda editorial para o programa A Curva de Aprendizado. The Economist Intelligence Unit (EIU) foi auxiliada por especialistas mundiais de um Painel Consultivo de Educação. O painel foi consultado nos objetivos, enfoque, metodologia e resultados do componente quantitativo de A Curva de Aprendizado. Feedbacks do painel alimentaram a pesquisa para assegurar o mais alto nível de qualidade. O Índice Global de Habilidades Cognitivas e de Desempenho Escolar compara o desempenho de 39 países e uma região (Hong Kong é usada como um substituto aproximado da China devido à falta de resultados do teste em nível nacional) em duas categorias de educação, habilidades cognitivas e desempenho escolar. O Índice oferece uma fotografia do desempenho relativo dos países com base em seus resultados educacionais.

O Índice foi, primeiramente, publicado em novembro de 2012, e atualizado na data mais recente de janeiro de 2014. A edição de 2014 segue a mesma metodologia do Índice original. Nenhum país foi adicionado ou removido; os indicadores, pesos e fontes mantêm-se os mesmos.

Seleção de país e indicador

Por questão de disponibilidade de dados, a seleção dos países para o Índice original de 2012 foi baseado na existência ou não de informações extensas sobre o país dentro do Banco de Dados da Curva de Aprendizado (ver Apêndice do relatório de 2012 A Curva de Aprendizado para mais informação sobre esse aspecto quantitativo do projeto). Guiada pelo Painel Consultivo, o objetivo da EIU ao selecionar os indicadores para o Índice foi estabelecer critérios pelos quais seria possível medir os resultados do desempenho educacional dos países. As questões iniciais incluíram: com que nível de habilidades cognitivas os sistemas de educação nacionais estão equipando os estudantes e como esses alunos de diferentes idades se

saem em testes internacionais comparáveis? Quais são os níveis de leitura, Matemática e Ciências desses países? Qual o sucesso dos sistemas educacionais nacionais no desempenho de um alto nível de alfabetização na população? Qual o sucesso dos sistemas de educação nacional no ensino secundário e terciário?

Baseada nessas questões, a EIU escolheu indicadores quantitativos objetivos e agrupou-os em dois: habilidades cognitivas e desempenho escolar. Para as habilidades cognitivas, o Índice utiliza as recentes pontuações em leitura, Matemática e Ciências dos testes PISA (nível 8), TIMSS (níveis 4 e 8) e PIRLS (nível 4). Para o desempenho escolar, o Índice usa a taxa mais recente de alfabetização e taxas de conclusão em escolas do ensino médio e superior. Dados de alguns países são mais recentes que de outros; quando os dados mais recentes eram de mais de cinco anos que informações mais novas, a EIU escolhia não incluí-los, embora isto raramente tenha sido um problema. The Economist Intelligence Unit fez estimativas quando não havia dados internacionalmente comparáveis disponíveis. Por exemplo, pontuações de um número de países no teste de Ciências do TIMSS nível 8 foram estimadas por regressão com a pontuação de Ciências do PISA, quando a regressão foi identificada como sendo estatisticamente significativa. Além disso, quando os dados da OECD não estavam disponíveis para taxas de graduação, os dados do ministério nacional, ou do escritório estatístico eram checados e então utilizados, se considerados passíveis de comparação internacional.

Cálculo das pontuações e pesos.

Com a proposta de tornar indicadores diretamente comparáveis entre todos os países presentes no Índice, todos os valores foram normalizados em Z-Scores (pontuação Z). Esse processo permite a comparação e reunião de diferentes conjuntos de dados (em diferentes escalas), e também a pontuação dos países com base em seu desempenho comparativo. Uma pontuação Z indica quantas divergências de padrão uma observação está acima ou abaixo da média. Para computar a pontuação Z, a EIU primeiramente calculou cada média do indicador e as divergências de padrão utilizando os dados para os países no Índice, e então a distância da observação da média em termos da diferença de padrão. A pontuação geral do Índice é a soma ponderada das duas categorias que

fundamentam os pontos. Da mesma forma, as pontuações de categoria são as somas ponderadas dos pontos dos indicadores. Como recomendado pelo Painel Consultivo, a margem de erro de peso do Índice é de dois terços das habilidades cognitivas e um terço do desempenho escolar. Dentro da categoria de habilidades cognitivas, a pontuação dos testes de

nível 8 representa 60%, enquanto os pontos de testes de nível 4 representa 40% (leitura, Matemática e Ciências representam, todas, pesos iguais). Dentro da categoria de desempenho escolar, as taxas de alfabetização e graduação representam pesos iguais.

Áreas para cautela

Uma vez que os índices reúnem diferentes conjuntos de dados em diferentes escalas e de diferentes fontes, construí-los, invariavelmente, exige tomar uma série de decisões subjetivas. Esse índice não é diferente. Cada cautela está descrita a seguir.

Pontuações Z para PISA, TIMSS e PIRLS.

É importante notar que, de forma rigorosa, os Z-Scores para os testes PISA, TIMSS e PIRLS não são diretamente comparáveis. A metodologia aplicada tanto pela OECD quanto pela Associação Internacional para a Avaliação de Conquista Educacional (IEA) para calcular o desempenho dos países participantes consiste em comparar o desempenho dos países ao respectivo desempenho da média (as pontuações ‘cruas’ dos testes dos países antes da normalização não são publicadas; somente suas pontuações em comparação a outros participantes). Assim, qual país participa em cada teste e qual o grau de seu desempenho em comparação a outro participante tem um impacto direto na pontuação final. Dado que a amostragem de países que realizam o PISA, TIMSS e PIRLS não é exatamente a mesma, há limitações à comparação de sua pontuação. The Economist Intelligence Unit escolheu não mudar essas pontuações para prestar contas dessa falta de comparabilidade direta; no entanto, ela considerou outras opções pelo caminho. A principal sugestão dada como alternativa pelo Painel Consultivo foi usar um país pivô para transformar as pontuações Z de outros países em comparação com a pontuação dessa referência. Embora esse método seja utilizado em alguns estudos, após considerações, a EIU decidiu não empregar o método para o propósito de um índice. As pontuações Z resultantes após a transformação dependem muito da escolha de um país pivô; a escolha de um sobre outro afetaria as pontuações Z de determinada nação substancialmente. A EIU sentiu que não estava em posição de fazer tal escolha. Apesar dessas limitações para a comparação direta da pontuação dos testes, a EIU acredita que a metodologia aplicada é a menos invasiva e mais apropriada para reunir esses pontos.

Informações sobre a taxa de graduação

Alguns membros do Painel Consultivo questionaram o uso de taxas de graduação no Índice no que não seria muito claro se elas trariam valor enquanto indicadores comparativos de desempenho educacional. Diferente dos resultados dos testes e taxa de alfabetização, padrões para a obtenção do diploma de ensino médio e ensino superior variam muito entre os países. Não obstante, a EIU acredita que as taxas de graduação de fato trazem valor na avaliação do desempenho do sistema de educação nacional, uma vez que há aceitação comum de que os sistemas de educação deveriam almejar que cidadãos obtivessem qualificação escolar, especialmente no nível secundário. A inclusão de informações sobre taxa de graduação no Índice, portanto, premia os países que colocaram esse objetivo em prática, mesmo com níveis de qualidade diferentes. Devido à variação de como os países medem taxas de graduação, a EIU seguiu a sugestão do Painel de usar dos dados de taxa de graduação da OECD, que usa uma definição principal. Quando os dados não estavam disponíveis, dados do ministério nacional, ou de escritórios de estatísticas foram checados e então utilizados se considerados comparáveis. Em alguns casos, nenhuma informação sobre taxa de graduação foi disponibilizada. Nesse caso, a EIU reconheceu ao país a pontuação média para o indicador. Uma desvantagem de dar ao país a pontuação média é que, se na realidade, seu desempenho for pior que a média nesse indicador, o Índice aumenta sua pontuação, e vice-versa. Finalmente, The Economist Intelligence Unit pegava os dados mais recentes disponíveis. Como as taxas de graduação são baseadas no padrão de graduação existente no período, elas são sensíveis a mudanças no sistema educacional, tais como adição de novos programas ou mudança na duração deles. Como um exemplo extremo, a taxa de conclusão do ensino secundário de Portugal aumentou em uma faixa de 50% a 65% no início dos anos 2000 até 2008, para 104% em 2010 e 89% em 2011, como resultado do programa “Novas Oportunidades” do governo, lançado para oferecer uma segunda chance às pessoas que tinham deixado a escola sem o diploma. Para tratar os países de forma consistente, o Índice leva em consideração os números mais recentes. Embora isso infle a pontuação de Portugal nesse indicador, esse inchaço eventualmente deve sair do Índice, uma vez que as cifras são atualizadas a cada ano. Por conta das limitações de dados sobre taxas de conclusão do ensino, a EIU seguiu a sugestão do Painel de dar um peso menor (um terço) ao desempenho escolar. Também é importante notar que as taxas de conclusão do ensino terciário, esse indicador é limitado a programas terciários tipo A. Os de tipo B não estão inclusos. Essa metodologia foi escolhida porque nem todos os países reúnem dados e organizam seu sistema educacional ao longo das linhas A e B. Segundo a OECD, programas terciários do tipo A são amplamente focados em teoria e voltados para a oferta de qualificações para a entrada em programas

avançados de pesquisa e profissões com altas exigências em conhecimento e habilidades. Esses programas são tipicamente realizados por universidades, e sua duração varia de três a cinco anos, ou mais às vezes. Programas de educação terciária tipo B são classificados no mesmo nível acadêmico que os A, mas são frequentemente de duração mais curta (geralmente dois ou três anos).

Eles não costumam levar a um diploma universitário mais aprofundado, sendo mais direcionado para o mercado de trabalho. Ainda que a exclusão dos programas tipo B de ensino superior forneça uma comparação mais relevante entre os países, esse fato também traz uma leve desvantagem para um número de países que têm altas taxas de conclusão em programas de tipo B (e elas não são incluídas). Esses países são Chile, Irlanda, Japão e Nova Zelândia. Apesar disso, essa exclusão tem um impacto limitado no ranking desses países no Índice.

Outros indicadores

A EIU quis incluir outros indicadores de desempenho educacional no Índice, tais como qual o nível de preparação dos estudantes para o mercado de trabalho e o desempenho de estudos vocacionais. Contudo, a disponibilidade de dados foi e continua a ser um fator limitador. A EIU identificou que muitas informações não estavam disponíveis que isolam o desempenho escolar dentro dos resultados do mercado de trabalho; e nem dados comparáveis internacionalmente sobre estudos vocacionais cobrindo todos os países no Índice. Divulgado pela OECD em 2013, a Pesquisa de Habilidades Adultas é parte do Programa para a Avaliação Internacional de Competências Adultas – PIACC, que avalia a proficiência da alfabetização e de afinidade com números em pessoas de 16 a 65 anos em nível nacional. Esse indicador foi considerado para inclusão no Índice, mas por fim não entrou: uma das razões é que o estudo não cobre 16 dos 40 países atualmente no Índice e, em segundo lugar, um método viável de estimar as pontuações dos 16 países faltantes não pode ser encontrado. Qualquer futura versão do Índice voltará a considerar integrar essa pesquisa e outras relevantes.

Relatório completo em:

file:///C:/Users/Admin/Downloads/A%20Curva%20de%20Aprendizado%202014_Pearson.pdf

ANEXO B

Veja as 20 metas do Plano Nacional de Educação (PNE) sancionado por Dilma (PT, 2014)

3/07/2014 - 17h34 / Por Agência PT

O Plano Nacional de Educação (PNE), sancionado dia 26 de junho pela presidenta Dilma Rousseff, tem 20 metas para os próximos 10 anos. O plano prevê a abertura de mais vagas no ensino superior, investimentos maiores em educação básica em tempo integral e em educação profissional.

Conheça as 20 metas, com informações do Observatório do PNE:

1. Educação infantil

Até 2016, todas as crianças de 4 a 5 anos de idade devem estar matriculadas na pré-escola; e a oferta de educação infantil em creches deve ser ampliada de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos até o final da vigência deste PNE.

2. Ensino fundamental

Até o último ano de vigência do PNE, toda a população de 6 a 14 anos deve ser matriculada no ensino fundamental de 9 anos, e pelo menos 95% dos alunos devem concluir essa etapa na idade recomendada.

3. Ensino médio

Até 2016, o atendimento escolar deve ser universalizado para toda a população de 15 a 17 anos.

4. Educação inclusiva

Toda a população de 4 a 17 anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação deve ter acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, de preferência na rede regular de ensino.

5. Alfabetização

Alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º ano do ensino fundamental.

6. Educação integral

Até o fim da vigência do PNE, oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% das escolas públicas.

7. Aprendizado adequado na idade certa

Estimular a qualidade da educação básica em todas etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem.

8. Escolaridade média

Elevar, até 2013, a escolaridade média da população de 18 a 29 anos, de modo a alcançar no mínimo 12 anos de estudo no último ano. E igualar a escolaridade média entre negros e não negros.

9. Alfabetização e alfabetismo de jovens e adultos

Elevar a taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais para 93,5% até 2015 e, até o final da vigência do PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% a taxa de analfabetismo funcional.

10. EJA integrada à educação profissional

Oferecer, no mínimo, 25% das matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional.

11. Educação Profissional

Triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% da expansão no segmento público. A meta é atingir o número de 4.086.600 de alunos matriculados.

12. Educação Superior

Elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% das novas matrículas, no segmento público.

13. Titulação de professores da educação superior

Elevar a qualidade da educação superior pela ampliação da proporção de mestres e doutores do corpo docente para 75%.

14. Pós-graduação

Elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação stricto sensu, de modo a atingir a titulação anual de 60 mil mestres e 25 mil doutores.

15. Formação de Professores

Garantir, em regime de colaboração entre os entes federados, no prazo de um ano de vigência do PNE, uma política nacional de formação superior dos profissionais da educação.

16. Formação Continuada e pós-graduação de professor

Formar, em nível de pós-graduação, 50% dos professores da Educação Básica, até o último ano de vigência do PNE.

17. Valorização do Professor

Valorizar os (as) profissionais do magistério das redes públicas da Educação Básica, a fim de equiparar o rendimento médio ao dos(as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do 6º ano da vigência do PNE.

18. Plano de Carreira Docente

Assegurar, no prazo de dois anos, a existência de planos de carreira para os(as) profissionais da Educação Básica e Superior pública de todos os sistemas de ensino.

19. Gestão Democrática

Assegurar condições, no prazo de dois anos, para a efetivação da gestão democrática da Educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas.

20. Financiamento da Educação

Ampliar o investimento público em Educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do Produto Interno Bruto (PIB) do País no quinto ano de vigência da lei do PNE e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB ao final do decênio.

Da Redação da Agência PT, com informações do Portal Brasil

ANEXO C

Jornal Escolar da década de 40 no município de Londrina

Londrina Escolar

Orgão dos alunos do Grupo Escolar de Londrina

A no V Londrina, 19 de Abril de 1942 Num. 9

19 DE ABRIL

19 de Abril. Data profundamente significativa para todos os brasileiros que amam a Pátria e reconhecem na pessoa do seu grande chefe um homem de grande espírito compreendedor, de caráter invulgar, de energia e coragem, qualidades estas aliadas a um coração sensível e bondoso. Getúlio Vargas completa hoje mais um ano de vida. Foi uma vida preciosa, enriquecida à feitura da nação que tem a glória de lhe servir de herdeiro.

Em 19 de Abril de 1883 nasceu no belo estado do Rio Grande do Sul, dos prêmios e das colinas verdejantes, aquele que mais tarde seria o presidente de uma das maiores nações do mundo.

Desde sua infância mostrou-se um espírito singular. Formou-se em Direito, exercendo as funções de deputado e governador de seu Estado. Chefiou a vitoriosa revolução de 30 e desde então vem dirigindo os destinos do Brasil. Faltar-nos-iam expressões para dizer tudo quanto tem feito em prol da progresso e da grandeza do nosso país durante os seus períodos de governo. Das suas ideias mais nobres, como homem de Governo deu-nos o golpe de Estado de 10 de Novembro de 1937. O Brasil saiu para ser libertado.

Em suas numerosas paixões políticas, quando Getúlio Vargas fazendo valer a sua coragem e energia incomparáveis, criou o Brasil Novo.

Uma nova era nasceu e mais feliz surgiu para a nossa terra. E desde então marcha com passo de gigante para as grandes realizações, para um progresso cada vez mais crescente. Na sua vida longa, alcançou logo todos os problemas que afetavam o Brasil. Sua ação no sentido de revivê-los tem sido enérgica e digna da nossa maior esperança nos destinos do Brasil.

JUVENTUDE BRASILEIRA

Toda a nação brasileira, desde os centros mais populosos até os longínquos rincões vira de entusiasmo e de amor cívico neste dia em que comemoramos duas datas igualmente grandiosas e caracterizadas — a aniversária do chefe da nação e o dia da Juventude Brasileira — dessa mesma juventude que Getúlio Vargas, no seu amplo discernimento tem procurado desenvolver e incentivar de patriotismo para a grandeza da Pátria. E a nação, a quatro ramos de vida, obra de otimismo e glória de forças a espera da nação. E a Juventude Brasileira compreendendo toda a importância desta data, denominada pelo mesmo ideal comum de brasilidade, se levanta hoje de todos os rincões do nosso vasto território, para estar pronta para renovar diante do Pátria economicamente, os seus atos de dedicação e patriotismo em qualquer circunstância da vida nacional, cheios de fé e esperança nos destinos do Brasil.



DR. GETULIO VARGAS

APÊNDICES

APÊNDICE A

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 Londrina-PR.

Objetivos Específicos: Descrever o histórico de estruturação da gestão da Secretaria de Educação do município de Londrina-PR; Verificar a atual estrutura de gestão da Secretaria de Educação do município de Londrina-PR; Analisar as mudanças que auxiliaram e/ou dificultaram a institucionalização da estrutura de gestão da Secretaria de Educação do município de Londrina-PR.

- ✓ Analisar todos os documentos e informações disponíveis sobre a instituição;
- ✓ 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, email, 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 B

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 Londrina-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

Daniela Modolo Ribeiro de Gouvea discente do programa de Mestrado em Administração da Universidade Estadual de Londrina. Telefone: 43 9845-9000. Correio eletrônico: daniela.modolo@hotmail.com

Descrição da pesquisa:

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

Consentimento a assinar:

Participação na entrevista (para assinar antes da entrevista)

Após ter lido e entendido o texto precedente e ter tido a oportunidade de receber informações complementares sobre o estudo, eu aceito, de livre e espontânea vontade, participar da(s) entrevista(s) de coleta de dados para esta pesquisa sobre o Processo de institucionalização das estruturas de gestão da Secretaria de Educação de Londrina – PR.

Eu sei que eu posso me recusar a responder a uma ou outra das questões se eu assim decidir. Entendo também que eu posso pedir o cancelamento da entrevista, o que anulará meu aceite de participação e proibirá o pesquisador de utilizar as informações obtidas comigo até então.

	<u>Pessoa entrevistada</u>
	Nome: _____
	Assinatura: _____
	<u>Entrevistador(es)</u>
Local: _____ _____	Nome: _____
Data: _____	Assinatura: _____
	Nome: _____
	Assinatura: _____
	Nome: _____
	Assinatura: _____

Autorização de citação do nome do(a) (a) e do nome de minha organização:

Eu autorizo Saulo Fabiano Amâncio Vieira a revelar meu nome e o nome de minha empresa nos artigos, textos e dissertação que redigirão a partir da pesquisa da qual trata este formulário de consentimento.

Nome do participante: _____ -

Nome da empresa: _____

Função do participante: _____

Assinatura do participante: _____

Data _____:

Este texto tem por finalidade assegurar os direitos dos colaboradores na pesquisa quanto a questões éticas. Qualquer sugestão, reclamação ou solicitação pode ser diretamente encaminhada à equipe de pesquisa e/ou à coordenação do Programa de Pós-Graduação em Administração da UEL. Para contato com o programa: telefone (43) 3371-4000.

APÊNDICE C

Quadro 16 - Respectivos responsáveis pelo setor da educação no município desde o seu começo até o ano de 2013.

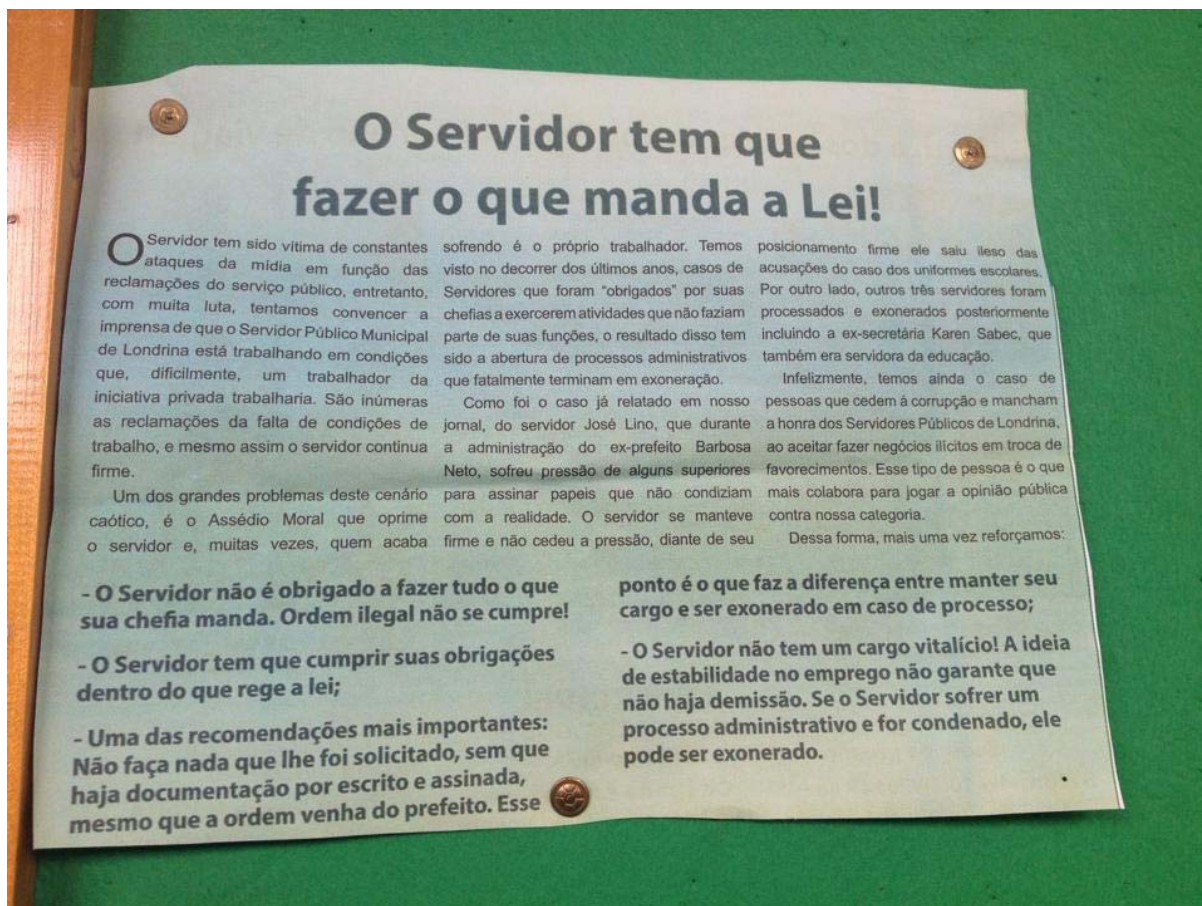
NOME	INÍCIO	TÉRMINO	Prefeito e Partido	Intrumentos normativos do período
-	1949	1954	Hugo Cabral/ PL	Decreto ° 23/44 – Lei n ° 46/49
Terezinha Menk	15/09/1954	14/03/1956	Milton Ribeiro de Menezes/ UDN	-
Maria Ap ^a Luz Ferreira Alves	20/03/1956	13/12/1959	Antonio Fernandes Sobrinho/ PSD	-
Adelina Galdaldi	16/12/1959	31/12/1963	Milton Ribeiro de Menezes/ UDN	-
Maria Critina Andery	01/01/1964	31/12/1969	José Hosken de Novaes/ UDN/ARENA	Lei nº1578/69
Manoel Barros de Azevedo	01/01/1970	31/12/1970	Dalton Fonseca Paranaguá/ MDB	Decreto nº01/70
Manoel Barros de Azevedo	01/01/1971	14/08/1972	José Richa/ MDB	Decreto nº 01-A/71
Hylceia Villas Boas	15/08/1972	15/12/1972	José Richa/ MDB	-
Manoel Barros de Azevedo	16/12/1972	31/01/1973	José Richa/ MDB	-
Iran Martins Sanches	01/02/1973	31/01/1977	José Richa/ MDB	Lei nº 2.768
Daniel Hatti	01/02/1977	31/01/1983	Antônio Casemiro Belinatti/ MDB	-
Manoel Barros de Azevedo	01/02/1983	12/08/1988	José Antônio Del Ciel/ Wilson Rodrigues Moreira/ PMDB	Lei nº 3.809/ Decreto legislativo nº 004
Ernani Lauriano Rodrigues	13/08/1988	17/11/1988	Wilson Rodrigues Moreira/ PMDB	-
Manoel Barros de Azevedo	18/11/1988	31/12/1988	Wilson Rodrigues Moreira/ PMDB	-
Cléber Toffoli	01/01/1989	15/12/1991	Antônio Casemiro Belinatti/ PDT	-
Leda Lucia	16/12/1991	31/12/1992	Antônio Casemiro	Lei nº4945 de 1992

Cordeiro			Belinatti/ PDT	
Maria Jovita Rebello Machado Kaiser	01/01/1993	09/12/1993	Luis Eduardo Cheida/ PT	Lei nº 5460 de 1993
Luiz Carlos Bruschi	10/12/1993	31/12/1996	Luis Eduardo Cheida/ PT	Lei nº 6.021
Cleber Toffoli	01/01/1997	11/06/1997	Antônio Carlos Belinatti/ PDT	Lei nº 7.302
Maria Helena Ramos Fernandez	12/06/1997	27/06/1997	Antônio Carlos Belinatti/ PDT	Lei nº 7.302
José Dorival Perez	28/06/1997	01/01/2001	Antônio Carlos Belinatti/ Jorge Scaff / PDT - PSB	Lei nº 7.302,
Magda Madalena Tuma	01/01/2001	03/10/2003	Nedson Luiz Micheleti /PT	Lei nº 9.012/ Lei nº 8.868
Carmen Lucia Baccaro Sposti	04/10/2003	31/12/2008	Nedson Luiz Micheleti/ PT	Lei nº 10.501
Dirceu Vivan	12/01/2009	30/04/2009	José Roque - PTB/Homero Barbosa Neto PDT	Lei nº 10.732
Vera Lúcia Scortecci Hilst	01/05/2009	14/06/2010	Homero Barbosa Neto/ PDT	-
Karin Sabec Viana	15/06/2010	03/04/2012	Homero Barbosa Neto – PDT José Joaquim Martins Ribeiro (até 20/09/2012)	-
Virgínia Maria Pelisson Laço	04/04/2012	02/08/2012	Gerson Moraes de Araujo/ PSDB	-
Maria Inês Galvão de Mello	03/08/2012	31/12/2012	Gerson Moraes de Araujo/ PSDB	-
Janet Elizabeth Thomas	01/01/2013	até a presente data	Alexandre Kireff/ PSD	-

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do *site* da Secretaria de Educação de Londrina

APENDICE D

Foto tirada do mural de comunicação da Secretaria de Educação de Londrina no início de novembro de 2014:



Fonte: Mural de comunicação da Secretaria de Educação de Londrina.