



Universidade de Brasília

Faculdade de Educação

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

**A IMPLEMENTAÇÃO DA LEI 11.892/2008 NO INSTITUTO FEDERAL DE GOIÁS:
ATORES, IDEIAS E PRÁTICAS**

LÍVIA CRISTINA RIBEIRO DOS REIS

Brasília – DF

Dezembro – 2015



Universidade de Brasília

Faculdade de Educação

LÍVIA CRISTINA RIBEIRO DOS REIS

**A IMPLEMENTAÇÃO DA LEI 11.892/2008 NO INSTITUTO FEDERAL DE GOIÁS:
ATORES, IDEIAS E PRÁTICAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília, como requisito para obtenção do título de Mestrado em Educação. Área de Concentração: Políticas Públicas e Gestão da Educação Profissional e Tecnológica.

Orientador: Prof. Dr. Bernardo Kipnis

Brasília – DF

Dezembro – 2015



Universidade de Brasília

Faculdade de Educação

**A IMPLEMENTAÇÃO DA LEI 11.892/2008 NO INSTITUTO FEDERAL DE GOIÁS:
ATORES, IDEIAS E PRÁTICAS**

LÍVIA CRISTINA RIBEIRO DOS REIS

Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do Grau de Mestre em Educação. Área de concentração: Políticas Públicas e Gestão da Educação Profissional e Tecnológica.

Aprovada em: 08/12/2015

BANCA EXAMINADORA

Professor Doutor Bernardo Kipnis – UnB
Orientador

Professora Doutora Carmenisia Jacobina Aires – UnB
Membro

Professora Doutora Maria Cristina Madeira da Silva – IFB
Membro

Professora Doutora Olgamir Francisco de Carvalho – UnB
Suplente

**Brasília – DF
Dezembro – 2015**

RR375i Reis, Livia Cristina Ribeiro dos
A implementação da lei 11.892/2008 no Instituto
Federal de Goiás: atores, ideias e práticas / Livia
Cristina Ribeiro dos Reis; orientador Bernardo
Kipnis. -- Brasília, 2015.
104 p.

Dissertação (Mestrado - Mestrado em Educação) --
Universidade de Brasília, 2015.

1. Institutos Federais. 2. Políticas educacionais.
3. Implementação. 4. Agentes de implementação. I.
Kipnis, Bernardo, orient. II. Título.

AGRADECIMENTOS

- Ao meu orientador, Professor Bernardo Kipnis, pela paciência, compreensão e prontidão nos momentos mais difíceis. Pelo intelectual competente, profissional dedicado e pessoa generosa, sempre o terei como exemplo em minha caminhada.
- Ao meu companheiro Alan, por todo amor e dedicação. É muito bom viver ao seu lado, partilhar ideias, lutas, sonhos e conquistas.
- Aos meus pais, Fátima e Antônio, à minha irmã Luciana, por sempre acreditarem em mim, pelo apoio incondicional em todos os momentos, pelo respeito que tiveram às minhas horas dedicadas aos estudos e principalmente por compreenderem que a minha ausência faz parte do processo.
- À minha sobrinha Lara Danielly, pelos momentos que vivemos juntas, pelos sorrisos, beijos e abraços que renovam minha fé na vida. Sua vida trouxe novos sentidos à minha trajetória.
- Aos profissionais do Instituto Federal de Goiás, pela atenção, receptividade e confiança. A colaboração de vocês foi fundamental à realização dessa pesquisa.
- Às Professoras Carmenisia Jacobina Aires (UnB), Mad´Ana Desirée Ribeiro de Castro (IFG), Maria Cristina Madeira da Silva (IFB) e Olgamir Francisco de Carvalho (UnB), agradeço pelos conhecimentos partilhados e pelas valiosas contribuições à escrita do trabalho.

RESUMO

A Educação Profissional e Tecnológica no Brasil registra, na atual conjuntura histórica, um novo cenário, fundamentado em uma política de expansão e de reordenamento dessa modalidade de ensino. O presente trabalho discute a implementação da Lei 11.892/2008 no Instituto Federal de Goiás, a partir de aspectos relacionados aos agentes implementadores de nível intermediário. O objetivo da pesquisa é analisar as percepções dos gestores de médio escalão sobre a trajetória da implementação da nova institucionalidade do IFG no período 2009-2015. A incipiência de estudos sobre o tema e a importância creditada à Educação Profissional e Tecnológica no cenário educacional brasileiro recente justificam a relevância deste estudo. O processo de pesquisa foi estruturado em três níveis, a saber: revisão teórica, análise documental e entrevistas. Em nosso aporte teórico várias obras foram utilizadas, destacando-se: Arretche (2001); Lima e D'ascenzi (2011; 2013); Lotta, Pires e Oliveira (2014); Silva (2009); Souza (2006); Rua (2009). A pesquisa demonstra que o nível de compreensão e adesão dos gestores que conduzem o processo de implementação, por si só, não é suficiente para garantir a mudança de algumas características historicamente constituídas, tendo em vista a amplitude de atores, ideias e práticas envolvidas na totalidade da instituição.

Palavras-chave: Institutos Federais; Implementação; Agentes de implementação.

ABSTRACT

The Professional and Technological Education in Brazil recorded in the current historical juncture, a new scenario, based on a policy of expansion and reorganization of this type of education. This paper discusses the implementation of Law 11.892/2008 at the Federal Institute of Goiás, from aspects related to the implementing agents of intermediate level. The objective of the research is to analyze the perceptions of mid-level managers over the course of the implementation of the new institutional framework of the IFG in the period of 2009-2015. The paucity of studies on the issue and the importance credited to the Vocational and Technological Education in the recent Brazilian educational scenario justify the relevance of this study. The research process was divided into three levels, namely: literature review, document analysis and interviews. In our theoretical framework several works were used, highlighting: Arretche (2001); Lima and D'Ascenzi (2011, 2013); Lotta, Oliveira and Pires (2014); Silva (2009); Souza (2006); Rua (2009). The research shows that the level of understanding and compliance of managers leading the implementation process, by itself, is not enough to ensure the change of some characteristics historically constituted, given the range of actors, ideas and practices involved in the whole institution.

Keywords: Federal Institutes; Implementation; Implementation agents.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Distribuição territorial dos campi do IFG.....	11
Figura 2	Modelo Clássico do Ciclo de Políticas.....	27
Figura 3	Cadeia de atores entre formulação e implementação.....	29
Figura 4	Linha do Tempo – Institutos Federais.....	54
Figura 5	Linha do Tempo – IFG.....	55

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Número de alunos matriculados por modalidade de ensino.....	61
Gráfico 2	Previsão de vagas ofertadas no primeiro semestre de 2016.....	61
Gráfico 3	Matrículas Educação de Jovens e Adultos 2015.....	73

LISTA DE QUADROS E TABELAS

Quadro 1	Modelos de formulação e análise de políticas públicas.....	24
Tabela 1	Perfil dos entrevistados.....	57

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CEFET	Centro Federal de Educação Tecnológica
EJA	Educação de Jovens e Adultos
EPT	Educação Profissional e Tecnológica
IF	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia
IFG	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás
IFGOIANO	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Goiano
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação
PAC	Plano de Aceleração do Crescimento
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
SETEC	Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
UNED	Unidade de Ensino Descentralizada
UTFPR	Universidade Tecnológica Federal do Paraná

SUMÁRIO

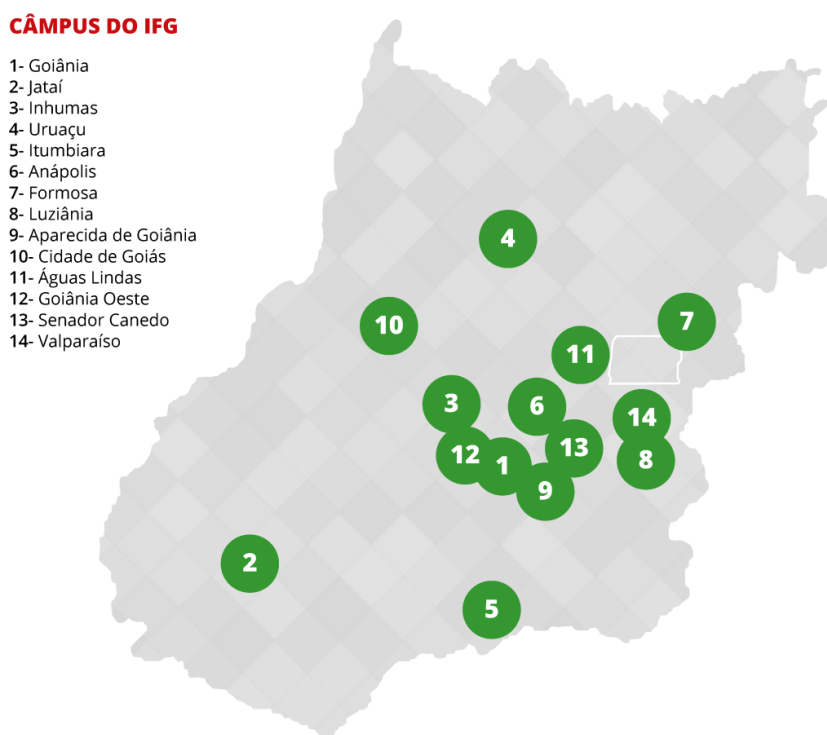
INTRODUÇÃO	11
Apresentação do tema e justificativa	11
Discussão do problema e objetivos da pesquisa	14
Procedimentos metodológicos	15
Estrutura da dissertação	19
CAPÍTULO I	20
1. Implementação de Políticas Públicas	20
1.1. O que é Política Pública?	20
1.2. Políticas públicas: possibilidades analíticas	22
1.3. Implementação de Políticas Públicas	28
1.4. Agentes de implementação: uma maneira de analisar políticas pública... ..	31
CAPÍTULO II	37
2. Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia	37
2.1. Antecedentes históricos	37
2.2. O contexto de criação dos Institutos Federais	40
2.3. Concepções e diretrizes	45
2.4. Finalidades, características e objetivos	47
CAPÍTULO III	51
3. A implementação da Lei 11.892/2008 no IFG	51
3.1. A formação do Instituto Federal de Goiás	51
3.2. Categorias Analíticas	55
3.3. Implementação da Lei 11.892/2008 na visão dos gestores do IFG	56
3.4. Compreensão da política: objetivos, finalidades e características	58
3.5. Os dois contextos de implementação da nova institucionalidade	65
3.6. Adesão à política: concordâncias e divergências	71
3.7. Contribuição Técnica	76
CONSIDERAÇÕES FINAIS	83
Referências	88
Apêndice A - Roteiro de entrevistas.....	91
Apêndice B - Termo de consentimento livre e esclarecido.....	92
Anexo - Lei 11.892, de 29 de dezembro de 2008.....	93

INTRODUÇÃO

APRESENTAÇÃO DO TEMA E JUSTIFICATIVA DA PESQUISA

Os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia foram criados a partir do Decreto 6.095, de 24 de abril de 2007 e da Lei 11.892, de 29 de dezembro de 2008. Tal ordenamento jurídico instituiu a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, estabelecendo a criação de 38 Institutos Federais, sendo dois no estado de Goiás. O Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás (IFG) foi operacionalizado a partir da estrutura preexistente do Centro Federal de Educação Tecnológica de Goiás (CEFET-GO). O IFG conta atualmente com quatorze campi¹ em funcionamento, distribuídos pelo território goiano conforme a representação da figura abaixo.

Figura 1: Distribuição territorial de campi do IFG.



Fonte: www.ifg.edu.br – acesso em 16/11/2015.

¹ A Academia Brasileira de Letras (ABL) recomenda a utilização do singular “*campus*” e do plural “*campi*” nos textos em que devam prevalecer estes vocábulos como integrantes de léxico de terminologia científica.

A criação dos Institutos Federais a partir das Escolas Técnicas e Agrotécnicas existentes marca uma mudança de perspectiva em relação à Educação Profissional e Tecnológica (EPT). A inovação pretendida pela política pública declara a intencionalidade de alcançar a superação da dualidade histórica entre “formação específica *versus* formação geral”, “educação humanista *versus* educação profissional” e, sobretudo, da frágil relação entre Educação Básica e formação técnica. Nesse sentido, a proposta defende a integração entre conhecimentos específicos e o desenvolvimento da capacidade de investigação científica por meio de ações de ensino, pesquisa e extensão. A política foi considerada ambiciosa e inovadora, demandando assim um considerável esforço colocado aos agentes de implementação em todos os níveis institucionais.

Atualmente são mais de 500 unidades dos Institutos Federais distribuídas pelo território nacional. Tais números foram consolidados com base no plano de expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica. Trata-se de um avanço expressivo em menos de uma década.

Os Institutos Federais representam uma proposta singular de organização e gestão no contexto histórico das políticas educacionais no Brasil. A essa nova estrutura institucional se impôs vários desafios: a ampliação do acesso à Educação Profissional de Nível Técnico; a graduação tecnológica, por meio de cursos superiores de tecnologia; os bacharelados; as licenciaturas; e a pós-graduação, além das atividades de pesquisa e extensão. Tudo isso embasado naquilo que determinou a ousada lei de criação dos Institutos Federais.

Art. 2º Os Institutos Federais são instituições de educação superior, básica e profissional, pluricurriculares e multicampi, especializados na oferta de educação profissional e tecnológica nas diferentes modalidades de ensino, com base na conjugação de conhecimentos técnicos e tecnológicos com as suas práticas pedagógicas (BRASIL, 2008).

A importância que essa recente estrutura institucional da EPT assumiu na agenda da sociedade brasileira trouxe consigo complexos desafios. Ao reunir em torno dos Institutos Federais uma variedade de instituições diversificadas, a nova institucionalidade recebeu importantes atribuições: atender ao ensino técnico de nível médio; ofertar graduações tecnológicas, bacharelados e licenciaturas; atender a Educação de Jovens e Adultos integrada à Educação Profissional - EJA; atuar em

nível de pós-graduação com especializações, mestrados e doutorados; e ainda desenvolver pesquisa e extensão.

Trata-se de um notável desafio de implementação em realidades diversas, visto que, em decorrência do processo de expansão, boa parte dessa estrutura foi criada em regiões que nunca tiveram perspectiva de contar com a oferta de cursos desse padrão. Um contingente de servidores foi contratado e alocado em regiões longínquas de onde iniciaram a implantação dos campi, o que demandou esforços por parte das instituições no direcionamento da construção da identidade dos Institutos Federais.

A Lei 11.892/2008 inaugurou uma nova fase das instituições de EPT no Brasil. Considerando que os Institutos Federais completam sete anos de atividades em 2015, surge a necessidade de refletir sobre esse primeiro ciclo de políticas e gestão. Nesse contexto, torna-se fundamental analisar a implementação dessa política pública, verificando em que medida as diretrizes e intenções estabelecidas pelos formuladores estão sendo materializadas na linha de frente.

Uma das justificativas para a realização desta investigação é a evidente necessidade de estudos específicos sobre a identidade, as concepções norteadoras, as finalidades e os objetivos dos Institutos Federais. Acreditamos que essa pesquisa pode desencadear estudos futuros, além de fornecer subsídios para as políticas a serem implementadas nas novas conjunturas que se abrem com as modificações da legislação nacional.

A burocracia estatal é parte fundamental da Administração Pública, responsável pela execução das políticas públicas e condução de boa parte dos assuntos públicos. Pela sua relevância, muitos estudos são realizados a respeito do segmento constituído pela burocracia estatal. Todavia, grande parte das pesquisas se concentra nos extremos dessa cadeia e poucas são as publicações a respeito dos agentes intermediários de implementação, responsáveis pela conexão entre a formulação e implementação de políticas públicas e outras tarefas de extrema relevância (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014).

Assim, é fundamental analisar como se deram os processos de implementação da política de criação dos Institutos Federais e examinar o papel dos burocratas de médio escalão envolvidos na implantação dessas instituições. Essa discussão é importante porque pode apontar aspectos para aperfeiçoar a atuação de

profissionais responsáveis pela implementação de políticas públicas no âmbito de suas respectivas esferas de atuação.

Nesse sentido, o presente estudo se propõe a compreender algumas questões e desafios que caracterizam a implementação de políticas públicas no Brasil a partir de um ponto de vista específico: a visão, experiência e informações relatadas pelos agentes implementadores. Nesse sentido, a pesquisa busca interpretar o olhar dos gestores do IFG a partir de seus relatos de experiências de implementação. Tais relatos permitem aproximação aos contextos específicos e concretos da implementação da política e, sobretudo, às percepções dos atores sobre a nova identidade institucional.

Ao dedicarmos o olhar a um ator específico do processo de implementação de políticas públicas, os burocratas de nível médio, busca-se não apenas uma melhor compreensão sobre a esfera de atuação e caracterização deste ator, mas também uma visão mais detalhada e marcada por nuances importantes sobre a implementação da Lei 11.892/2008 no Instituto Federal de Goiás.

Entendemos que pesquisas como esta podem fundamentar e subsidiar o processo de formulação e implementação de políticas públicas na área educacional, o que pode trazer contribuições para a construção de novas perspectivas, beneficiando todos os sujeitos envolvidos: alunos, professores, gestores e as comunidades locais.

DISCUSSÃO DO PROBLEMA E OBJETIVOS DA PESQUISA

Como formular um problema científico? Segundo Gil (2002, p. 26), existem sugestões práticas para a formulação adequada de um problema: “(a) o problema deve ser formulado como pergunta; (b) o problema deve ser claro e preciso; (c) o problema deve ser empírico; (d) o problema deve ser suscetível de solução; (e) o problema deve ser delimitado a uma dimensão viável”.

Nesse sentido, a presente investigação pretende responder a seguinte questão: os gestores de médio escalão responsáveis pela implementação da Lei 11.892/2008 no Instituto Federal de Goiás compreendem e concordam com a nova institucionalidade?

Nesse sentido, o trabalho analisa a implementação da Lei 11.892/2008 no Instituto Federal de Goiás, a partir de aspectos relacionadas aos agentes de implementação em nível intermediário de atuação. O foco é mensurar o nível de compreensão e adesão à política por parte dos gestores de médio escalão.

Os atores conhecem a política proposta aos Institutos Federais, seus objetivos e finalidades? Eles concordam com as definições normativas e orientações oficiais? Houve adesão dos implementadores em relação ao projeto da nova institucionalidade pensada pelos formuladores?

O objetivo geral da pesquisa é analisar as percepções dos gestores de médio escalão sobre a trajetória da implementação da Lei 11.89/2008 no Instituto Federal de Goiás (2009-2015). Os objetivos específicos são:

- a) Interpretar os relatos dos gestores de médio escalão sobre a Lei 11.892/2008, observando o nível de compreensão e concordância deles às finalidades, características e objetivos dos Institutos Federais.
- b) Identificar possíveis estratégias de aperfeiçoamento dos processos de implementação da nova institucionalidade proposta pela Lei 11.892/2008, propondo um Plano de Ação visando o fortalecimento da identidade dos Institutos Federais.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A abordagem qualitativa adotada nessa investigação foi o estudo de caso. Para tanto, tomamos como campo empírico o Instituto Federal de Goiás.

Na visão de Alves-Mazzotti (2006, p. 650), o estudo de caso qualitativo “constitui uma investigação de uma unidade específica, situada em seu contexto, selecionada segundo critérios predeterminados e, utilizando múltiplas fontes de dados, que se propõe a oferecer uma visão holística do fenômeno estudado”.

Considerando a posição de dois reconhecidos especialistas em estudos de caso, Robert Yin e Robert Stake, Alves-Mazzotti (2006) destaca dois pontos essenciais à compreensão dos estudos de caso: 1) nem todo estudo de uma única unidade pode ser considerado um estudo de caso; 2) estudos de caso não são

fáceis de ser realizados, ao contrário, eles se revestem de grande complexidade, o que exige técnicas variadas de coleta de dados.

Nessa perspectiva, a pesquisa se configura como um estudo de caso não somente pelo fato de focar uma única instituição (IFG) ou por incluir um número reduzido de sujeitos (Reitores e Pró-Reitores do IFG). Trata-se da investigação de um caso importante de implementação de uma nova institucionalidade num cenário de expressivo crescimento (saltando de 3 unidades para 14 campi em 7 anos) situado no contexto recente mais abrangente de expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica no Brasil.

Nesse sentido, pretende-se situar a presente investigação no âmbito da discussão acadêmica mais ampla, buscando a possibilidade de relacionar os “achados” e conclusões dessa pesquisa a outros contextos que apresentem semelhanças com o caso aqui estudado, assim contribuindo no processo de construção coletiva do conhecimento.

Os métodos de coleta de dados escolhidos foram **análise documental** e **entrevistas**. O exercício realizado durante a investigação foi o de superar a interpretação superficial de dados, utilizando-se da observação do contexto atual de maneira articulada à análise de aspectos da conjuntura histórica que envolve o objeto de estudo.

A análise documental foi utilizada tanto para complementar as informações obtidas pelas entrevistas, quanto para desvelar outros elementos importantes relacionados ao problema de pesquisa investigado (LÜDKE; ANDRÉ, 1986). Os documentos são registros acessíveis, passíveis de consultas e interpretações cuidadosas e por isso constituíram fontes ricas e seguras de informação. Nessa pesquisa, a análise documental foi constituída pelo estudo dos seguintes itens:

(1) Plano de Desenvolvimento da Educação lançado em 2007 pelo MEC: o PDE constitui importante referência para a compreensão da proposta dos Institutos Federais, já que coloca em destaque essa política.

(2) Decreto 6.095/2007: estabelece diretrizes para o processo de integração de instituições federais de educação tecnológica, para fins de constituição dos Institutos

Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, no âmbito da Rede Federal de Educação Tecnológica.

(3) Chamada Pública MEC/SETEC nº 002/2007: chamamento de propostas para constituição dos Institutos Federais.

(4) Lei 11.892/2008: institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências.

(5) *Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia: Concepção e diretrizes*. Trata-se de documento elaborado pela SETEC para orientar o processo de organização da “nova institucionalidade”, publicado no ano de 2008.

(6) Plano de Desenvolvimento Institucional do Instituto Federal de Goiás (PDI 2012-2016);

Segundo Triviños (1992, p. 146), a entrevista semiestruturada, em geral, “parte de certos questionamentos básicos, apoiados em teorias e hipóteses, que interessam à pesquisa, e oferecem amplo campo de interrogativas, fruto de novas hipóteses que vão surgindo à medida que se recebem as respostas do informante”. O autor afirma que esse tipo de entrevista valoriza a presença do pesquisador e oferece todas as perspectivas possíveis para que o entrevistado alcance a liberdade e a espontaneidade necessárias, enriquecendo o processo investigativo.

Tendo em vista tais considerações, entendemos que esse formato de entrevista foi uma escolha adequada para o grupo de sujeitos estudados em nossa pesquisa: os agentes intermediários de implementação, também denominados como burocratas de médio escalão. Avaliamos que as ideias e práticas desses atores deveriam ser analisadas individualmente, visando apreender cuidadosamente o nível de compreensão e adesão destes à política implementada.

Quanto à escolha dos sujeitos para as entrevistas, isso se deu pela definição do conceito de burocratas de médio escalão, ou seja, são atores que trabalham na ligação entre os burocratas de nível de rua (campus) e burocratas de alto escalão

(Ministério da Educação). Na presente pesquisa são considerados gestores de nível intermediário aqueles que ocupam os principais cargos dentro da reitoria. Nesse sentido, os sujeitos entrevistados foram selecionados entre os servidores que atuaram nos cargos de Pró-Reitor e Reitor nos primeiros sete anos de implementação da nova institucionalidade (2009-2015).

Nas entrevistas realizadas, iniciamos a conversa apresentando aos participantes o objeto da pesquisa, bem como os procedimentos adotados, solicitando autorização para gravar a entrevista. Na sequência foi salientado o caráter voluntário da participação e apresentado o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, conforme disposto no “Apêndice B” dessa dissertação. Elaboramos um roteiro para auxiliar na condução da entrevista e atingir os objetivos pretendidos.

Uma “entrevista piloto” foi realizada para testar o roteiro, verificar a viabilidade das questões propostas e a necessidade de incluir novas perguntas. Nessa ocasião o roteiro foi aprovado sem alterações e a referida entrevista integra o conjunto dessa pesquisa.

ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

A dissertação está sequencialmente organizada da seguinte maneira: introdução, três capítulos relacionados ao desenvolvimento da pesquisa, e considerações finais do estudo.

A presente introdução explicita os pressupostos metodológicos da pesquisa, os procedimentos na coleta de dados, o tipo de pesquisa realizada e a justificativa da opção por uma análise qualitativa. Contempla a apresentação do tema e justificativa do estudo, a discussão da questão central da pesquisa, os objetivos da investigação e os procedimentos metodológicos utilizados.

O capítulo I apresenta um levantamento teórico no âmbito da literatura sobre políticas públicas, com ênfase na implementação. O primeiro tópico discorre sobre o conceito de política pública. O segundo contextualiza algumas vertentes teóricas que representam possibilidades analíticas sobre o tema. O terceiro tópico apresenta considerações específicas sobre a fase de implementação. O último tópico situa o

olhar da literatura no tocante aos agentes implementadores, sugerindo uma maneira de analisar políticas públicas.

O capítulo II apresenta uma contextualização teórica sobre os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. O primeiro tópico discorre sobre os antecedentes históricos da organização das instituições federais de Educação Profissional. O segundo tópico contempla a discussão sobre o processo de formulação da política de criação dos Institutos Federais. O terceiro tópico sistematiza as principais concepções e diretrizes norteadoras da nova institucionalidade a partir da análise de documentos oficiais relacionados ao tema. Por fim, o quarto tópico apresenta as finalidades, características e objetivos dos Institutos Federais segundo a Lei 11.892/2008.

O capítulo III contempla a análise dos dados advindos das entrevistas realizadas com os gestores da instituição pesquisada, conforme o roteiro de questões dispostas no “Apêndice A” dessa dissertação. À luz do referencial teórico adotado, objetiva-se analisar a organização da “nova institucionalidade” no âmbito do IFG, visando identificar características relacionadas ao nível de adesão e/ou resistência dos atores no tocante ao processo de transformação em Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia. As discussões vivenciadas no cotidiano do campo de pesquisa juntamente com a leitura crítica-reflexiva de documentos e a escuta atenciosa de entrevistas resultaram nos elementos fundamentais destacados nesse capítulo. Ao fim do capítulo, apresentamos uma proposta de contribuição técnica da pesquisa.

E, por fim, a última seção é destinada às considerações finais do estudo.

CAPÍTULO I

1. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Esse capítulo apresenta um levantamento teórico no âmbito da literatura sobre políticas públicas, com ênfase na implementação. O primeiro tópico discorre sobre o conceito de política pública. O segundo contextualiza algumas vertentes teóricas que representam possibilidades analíticas sobre o tema. O terceiro tópico apresenta considerações específicas sobre a fase de implementação. O último tópico situa o olhar da literatura no tocante aos agentes implementadores, sugerindo uma maneira de analisar políticas públicas.

1.1. O QUE É POLÍTICA PÚBLICA?

Compreender a constituição de uma área do conhecimento é importante para entender seus desdobramentos, trajetórias e perspectivas. O estudo de políticas públicas, especialmente na área educacional, implica reflexões sobre a complexidade dos elementos conceituais, epistemológicos e metodológicos bem como as consequências destas políticas no contexto social, político e econômico do país.

Souza (2006) define as políticas públicas como um campo multidisciplinar, derivado da Ciência Política, que busca explicações sobre a natureza da política pública e seus processos visando compreender como e por que os governos optam por determinadas ações. A autora compreende a política pública como campo holístico, ou seja, território de várias disciplinas, teorias e modelos analíticos, comportando assim vários “olhares”.

À margem dos conflitos conceituais e considerando o âmbito teórico, Hofling (2001, p.31) defende um olhar mais amplo sobre o conceito de política pública que não se concentra só em quem elabora a política, mas na origem do problema e nos atores envolvidos.

As políticas públicas compreendem um conjunto de procedimentos destinados a mediar e/ou solucionar conflitos em torno da alocação de bens e recursos públicos. São intervenções contextualizadas aos diferentes problemas e demandas sociais que se estruturam a partir de uma realidade concreta: ações para garantir direitos sociais ou responder questões conflituosas, tensões, carências, disputas, etc. Nesse sentido, representam ações intencionais dos governos, com objetivos que podem ser alcançados a curto, médio ou longo prazo.

Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real. [...] Após desenhadas e formuladas, desdobram-se em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisas. Quando postas em ação, são implementadas, ficando daí submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação (SOUZA, 2006, p.26).

Toda estratégia governamental tem um pano de fundo (decisões, escolhas, caminhos). Para que se entendam as “Políticas Públicas” – em especial, as de cunho social –, faz-se importante compreender a relação destas com o Estado, onde, em síntese, caracteriza o conjunto de instituições permanentes que viabilizam a ação do Governo. Este, por sua vez, é o conjunto de programas e projetos que parte da sociedade apresenta para a sociedade como um todo, consubstanciando um norteador político de um governo que toma para si as funções de Estado por um determinado período.

É importante refletir sobre a relação entre Estado, Governo e políticas públicas, pois o “processo de definição de políticas públicas para uma sociedade reflete os conflitos de interesses, os arranjos feitos nas esferas de poder que perpassam as instituições do Estado e da sociedade como um todo” (HOFLING, 2001, p. 38).

Por excelência, o lócus de concretização de políticas públicas é o âmbito das inter-relações entre estado, política, economia e sociedade. As funções assumidas pelo estado e as formas de sua intervenção na sociedade apresentam relação direta com o modo capitalista de acumulação. Nessa perspectiva, as políticas públicas refletem contradições e descompassos entre estado e sociedade. Isso acontece

porque diferentes interesses estão envolvidos desde o processo de formulação até a materialização da política pública.

Sendo assim, a análise de políticas implementadas por um governo deve considerar fatores de diferentes perspectivas: históricos, políticos, econômicos, visando captar elementos que possibilitem uma interpretação coerente do objeto de estudo.

As políticas públicas (policies) ocorrem em um ambiente tenso e de alta densidade política (politics), marcado por relações de poder, extremamente problemáticas, entre atores do Estado e da sociedade, entre agências intersetoriais, entre os poderes do Estado, entre o nível nacional e níveis subnacionais, entre comunidade política e burocracia (RUA, 2009, p. 36).

Dessa forma, entende-se que as políticas públicas envolvem vários atores e níveis de decisão e por esse motivo não devem ser consideradas apenas como resultado de definições normativas, leis e regras restritas ao campo político/administrativo. Elas são constituídas por processos dinâmicos e complexos de interações entre atores, ideias, práticas, intenções, omissões, decisões e recursos envolvidos que não se revelam em análises engessadas.

Se quisermos saber mais detalhes sobre a gênese e o percurso de certos programas políticos, os fatores favoráveis e os entraves bloqueadores, então a pesquisa comparativa não pode deixar de se concentrar de forma mais intensa na investigação da vida interna dos processos político-administrativos. Com esse direcionamento processual, tornam-se mais importantes os arranjos institucionais, as atitudes e objetivos dos atores políticos, os instrumentos de ação e as estratégias políticas (FREY, 2000, p. 220-221)

1.2. POLÍTICAS PÚBLICAS: POSSIBILIDADES ANALÍTICAS

Cada vez mais as políticas públicas tem sido objeto de estudo do campo acadêmico brasileiro, sob diversas perspectivas e abordagens: cenários políticos que antecedem a formulação, aspectos históricos definidores de seus formatos, efeitos e resultados alcançados, entre outros.

O objetivo desse tópico é apresentar, mesmo que resumidamente, um panorama de algumas perspectivas, abordagens, modelos e teorias analíticas utilizadas no campo de políticas públicas. Conferimos destaque às políticas

educacionais, as quais necessariamente se constituem em espaços de disputas, requerendo assim orientações teóricas e metodológicas que possibilitem a compreensão dos diversos ângulos existentes.

A análise de políticas públicas pode ser entendida como um conjunto de observações, de caráter descritivo, interpretativo, explicativo e/ou normativo, acerca de uma determinada política a ser estudada. Pode ter por objetivo tanto melhorar o entendimento acerca da política e do processo político, como apresentar propostas para o aperfeiçoamento das políticas públicas (RUA, 2009). Nesse sentido, é fundamental entender que

A importância deste campo é que ele nos permite compreender a conformação das políticas públicas em geral (nacional, estadual ou municipal) e a complexidade que a ela é intrínseca. A Análise de Política, ao focar no comportamento dos atores sociais e no processo de formulação da agenda e da política, busca entender o porquê e para quem aquela política foi elaborada, e não só olhar o conteúdo da política pública em si (SERAFIM; DIAS, 2012, p. 122).

Os estudos dedicados à análise de políticas públicas avançaram nas últimas décadas, buscando superar padrões analíticos que se limitavam aos parâmetros de eficácia, eficiência e resultados. Tais enfoques se mostraram insuficientes para dar conta da complexidade de elementos constitutivos do longo processo que vai da agenda propositiva de uma determinada política, passa pela sua formulação e definição normativa, segue por sua implementação até chegar à avaliação desse ciclo.

Entre as várias áreas de conhecimento, diversos formatos analíticos e explicativos foram desenvolvidos para estudar políticas públicas. O intercâmbio teórico entre a administração pública, a ciência política, a sociologia, a economia e outras áreas do conhecimento, tem fomentado o desenvolvimento de referenciais analíticos que possibilitam uma melhor compreensão do processo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas.

Em artigo que apresenta uma revisão da literatura sobre o tema, a pesquisadora Celina Souza (2006) mapeou os principais modelos de formulação e análise de políticas públicas desenvolvidos e/ou utilizados por diversos autores, conforme exposto a seguir:

Quadro 1: Modelos de formulação e análise de políticas públicas.

MODELO	AUTORES	SÍNTESE
O tipo da política pública	Theodor Lowi (1964; 1972)	Cada tipo de política encontrará diferentes formas de apoio e de rejeição e as disputas decisórias passam por arenas diferenciadas. Para Lowi, a política pública pode assumir quatro formatos: distributiva, regulatória, redistributiva ou constitutiva.
Incrementalismo	Lindblom (1979), Caiden e Wildavsky (1980) e Wildavisky (1992)	Os recursos governamentais para uma dada política pública não partem do zero e sim, de decisões marginais e incrementais que desconsideram mudanças políticas ou mudanças nos programas públicos.
O ciclo da política pública	Literatura ampla e diversificada.	O ciclo da política pública é constituído dos seguintes estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação.
Modelo “garbage can”	Cohen, March e Olsen (1972)	As organizações constroem as preferências para a solução dos problemas (ação) e não, as preferências constroem a ação. A compreensão do problema e das soluções é limitada, e as organizações operam em um sistema de tentativa e erro.
Coalizão de Defesa	Sabatier e Jenkins-Smith (1993)	Política pública concebida como um conjunto de subsistemas relativamente estáveis, que se articula com os acontecimentos externos, os quais dão os parâmetros para os constrangimentos e os recursos de cada política.
Arenas Sociais	Marques (2000)	Para que uma determinada circunstância ou evento se transforme em um problema, é preciso que as pessoas se convençam de que algo precisa ser feito. Aí entram em cena os <i>policy makers</i> do governo e a <i>policy community</i> , comunidade de especialistas.
Modelo de “equilíbrio interrompido”	Baumgartner e Jones (1993)	Se caracteriza por longos períodos de estabilidade, interrompidos por períodos de instabilidade que geram mudanças nas políticas anteriores. Os subsistemas de uma política pública permitem ao sistema político-decisório processar as questões de forma paralela, ou seja, fazendo mudanças a partir da experiência de implementação e de avaliação, e somente em períodos de instabilidade ocorre uma mudança mais profunda.
Modelos influenciados pelo “novo gerencialismo público” e pelo ajuste fiscal	Olson (1965)	A eficiência passou a ser vista como o principal objetivo, aliada à importância do fator credibilidade e à delegação das políticas públicas para instituições “independentes”. Estes novos formatos, que guiam o desenho das políticas públicas mais recentes, ainda são pouco incorporados nas pesquisas empíricas.

Fonte: elaborado pela pesquisadora a partir de Souza (2006).

Existe consenso sobre a necessidade de discussões mais aprofundadas sobre as abordagens utilizadas para investigar políticas educacionais no Brasil. O desafio que se coloca aos pesquisadores consiste em buscar caminhos

epistemológicos, teóricos e metodológicos que possam garantir a cientificidade dos estudos das políticas educacionais sob diversos enfoques e perspectivas.

No tocante às pesquisas em políticas educacionais, observamos algumas tendências analíticas e metodológicas no Brasil, entre elas o “**Ciclo da Política Pública**” e a “**Abordagem do Ciclo de Políticas**”.

Partimos do pressuposto de que nenhuma metodologia é superior às demais, visto que não há um modelo completamente “correto” e outro “equivocado” em sua totalidade. É necessário compreender que eles constituem caminhos para uma pesquisa, cada um com suas características, contribuições e limitações. A grande questão é entender como e por que escolher um ou outro caminho: questionar suas potencialidades e fragilidades.

Diversos autores questionam os modelos que analisam as políticas isoladamente e desconsideram os diversos contextos envolvidos. Stephen Ball e Richard Bowe (1992) estão entre os que “rejeitam os modelos de política educacional que separam as fases da formulação e implementação porque eles ignoram as disputas e os embates sobre a política e reforçam a racionalidade do processo de gestão” (MAINARDES, 2006, p. 49).

Em suas considerações sobre o tema, Mainardes (2009, p. 6) observa que “as abordagens convencionais e lineares da análise de políticas parecem ter sido mais fortemente incorporadas nas pesquisas e publicações brasileiras do que as abordagens críticas e dialéticas”.

Sendo assim, parece fundamental que o debate metodológico seja ampliado, buscando novos rumos nas pesquisas. Caminhando nesse sentido, Stephen Ball e Richard Bowe (1992) formularam a abordagem do ciclo de políticas (policy cycle approach), considerada como um método, uma maneira de pesquisar e teorizar as políticas. Interessante observar que no espanhol o termo cunhado por Ball para denominar o seu método foi traduzido como “estudios de trayectorias de políticas”, o qual parece se aproximar mais do pensamento do autor, visto que o termo “ciclo” remete ao imaginário de fases (algo linear) e o termo “trajetória” conota algo processual e dinâmico.

Trata-se de uma proposta analítica constituída por três contextos principais: o contexto de influência, o contexto da produção de texto e o contexto da prática. Tais contextos não constituem uma sequência linear; estão relacionados entre si. Nessa

abordagem a linearidade e o reducionismo de outros modelos analíticos dão espaço à interpretação crítica e dialética do complexo processo histórico, político, econômico e cultural.

Essa abordagem destaca a natureza complexa e controversa da política educacional, enfatiza os processos micropolíticos e a ação dos profissionais que lidam com as políticas no nível local e indica a necessidade de se articularem os processos macro e micro na análise de políticas educacionais (MAINARDES, 2006, p. 49).

Dessa maneira, a abordagem do ciclo de políticas busca contemplar os espaços de implementação como lócus de (re)interpretação dos sentidos e significados das políticas. Sobre isso, Mainardes e Gandin (2013) explicam que as políticas não são meramente implementadas. Elas são reinterpretadas, recriadas no contexto da prática, por meio de ajustes, adaptações e criações. Nesse sentido, nota-se a visibilidade conferida aos agentes de implementação, visto que são eles que materializam a política nos diversos contextos.

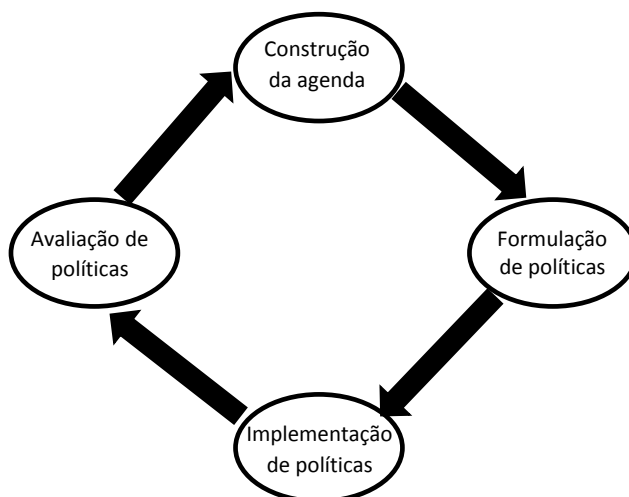
O clássico “Ciclo da Política Pública” é uma abordagem para o estudo das políticas públicas que identifica fases sequenciais no processo constitutivo de uma política. Tal modelo é basicamente constituído pelos seguintes estágios: 1) definição de agenda; 2) formulação da política (identificação de alternativas e tomada de decisão); 3) implementação; 4) avaliação.

Nesse caso, as etapas são compreendidas não como um processo linear, mas como uma unidade contraditória, em que o ponto de partida não está claramente definido e atividades de etapas distintas podem ocorrer simultaneamente ou as próprias etapas podem apresentar-se parcialmente superpostas. [...] Na concepção do ciclo de políticas, a política pública é considerada a resultante de uma série de atividades políticas que, agrupadas, formam o processo político. Essa visão conduz os estudiosos a examinar como as decisões são ou poderiam ser tomadas e permite identificar e analisar os processos político-administrativos, os mecanismos e estratégias definidas para a realização da política, e o comportamento dos diferentes atores envolvidos em cada etapa do processo de produção de políticas (RUA, 2009, p. 37).

No Brasil, tal modelo é empregado tanto nos estudos das políticas públicas em geral quanto das políticas educacionais. Alguns seguem rigorosamente o formato analítico fragmentado em etapas. Outros fazem pequenas adaptações, trazendo a ideia de “fases” ou “estágios” de maneira mais flexível e contextualizada.

Na literatura brasileira sobre abordagens metodológicas em políticas públicas, observa-se o entendimento de quatro fases ou etapas da política:

Figura 2: Modelo Clássico de Ciclo de Políticas.



Fonte: Elaboração Própria

- ❖ **Agenda:** é o processo político decisório de assuntos a serem debatidos na sociedade. A formação da agenda se constitui através do reconhecimento de determinada situação como um problema social e a sua discussão passa a integrar as atividades de grupos dentro e fora do governo.
- ❖ **Formulação:** elaboração da política e dos seus planos, projetos e programas. Essas propostas expressam interesses diversos, os quais devem ser combinados visando uma solução aceitável para o maior número de partes envolvidas.
- ❖ **Implementação:** materialização da política na prática, ou seja, a política em ação. Consiste em um conjunto de decisões a respeito da operação das rotinas executivas das diversas organizações envolvidas em uma política. As decisões inicialmente tomadas deixam de ser apenas intenções e passam a ser intervenção na realidade.
- ❖ **Avaliação:** análise de resultados das políticas implementadas. Trata-se de um conjunto de procedimentos de julgamento dos resultados de uma política, segundo critérios que expressam valores. Normalmente destina-se a subsidiar as decisões dos gestores da política quanto aos ajustes necessários para que os resultados esperados sejam obtidos.

Para cada uma das etapas, há diversos debates teóricos e correntes diferentes, que buscam compreender como as políticas públicas são (bases empíricas) e/ou como elas deveriam ser (bases normativas). Embora na prática as fases de agenda, formulação, implementação e avaliação não sejam tão claras e muitas vezes até sobrepostas, metodologicamente ajudam na compreensão e na análise (SOUZA, 2006).

A presente pesquisa buscou contribuições do clássico Ciclo de Políticas para estudar a experiência de implementação da Lei 11.892/2008 no Instituto Federal de Goiás. Essa opção se justifica pelo fato desse modelo viabilizar o estudo da etapa da política pública que é o interesse desse estudo: a implementação. Além disso, trata-se de uma abordagem bastante utilizada em pesquisas referentes às políticas sociais no Brasil, inclusive na área educacional.

1.3. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Conforme demonstrado no tópico anterior, a formulação de uma política pública geralmente culmina na regulamentação normativa de diretrizes norteadoras e do estabelecimento de metas e objetivos. Por sua vez, a implementação corresponde a uma fase na qual são desenvolvidas atividades operacionais pelas quais se pretende alcançar os objetivos da política.

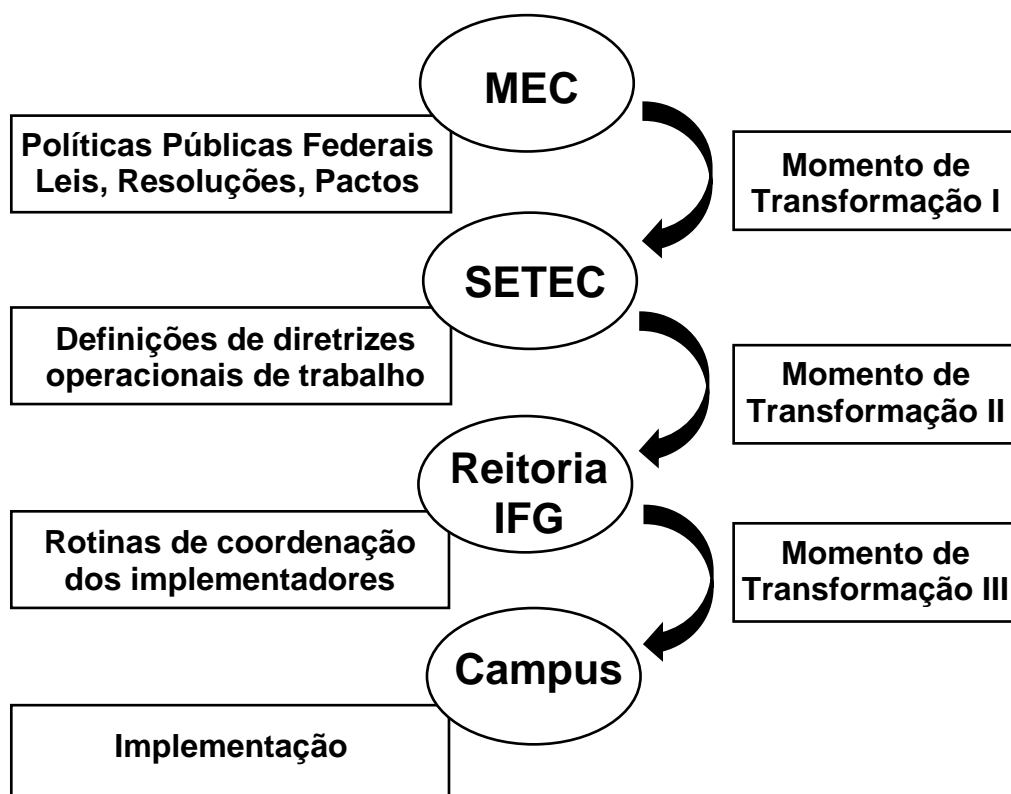
No sentido literal, implementação significa o estabelecimento de providências concretas para execução. Diz respeito a um conjunto de ações direcionadas ao cumprimento dos objetivos e finalidades da política pública. Implementar é tirar do papel e colocar efetivamente em prática.

Segundo Hill (2006), a implementação refere-se a objetivos específicos, à tradução, na prática, das políticas que emergem do complexo processo decisório. Nesse sentido, a implementação é constituída pelo planejamento e organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários para executar uma política. Trata-se da preparação para pôr em prática a política pública, a elaboração de todos os planos, programas e projetos que permitirão executá-la.

Arretche (2002) assinala que a implementação modifica o desenho original das políticas, pois esta ocorre em um ambiente caracterizado por contínuas transformações. Nesse contexto, torna-se fundamental analisar uma política pública na fase de implementação, examinando sua engenharia institucional e os mecanismos constitutivos dos programas dela decorrentes, analisando suas escolhas, verificando se essas observaram as diretrizes e intenções estabelecidas pelos formuladores.

A luz das considerações teóricas abordadas até aqui, observa-se a existência de uma complexa cadeia de formuladores e implementadores que transformam a política pública no decorrer do ciclo. A figura a seguir é uma representação simplificada dos diferentes níveis, dimensões, atores e momentos relacionados à política estudada nessa dissertação.

Figura 3 – Cadeia de atores entre formulação e implementação.



Fonte: Adaptado de Lotta (2010).

Até algumas décadas atrás, os estudos sobre implementação eram focados nos processos decisórios e hierárquicos, nas ações “de cima para baixo”. Não havia a interpretação da política pública como um processo vivo e dinâmico, desconsiderando a participação de atores importantes no processo.

Segundo Rus Perez (2010), antigamente a ideia de implementação se restringia ao “cumpra-se” da política, pressupondo o entendimento de que as políticas públicas eram formuladas e legitimadas pelos superiores e a decisão de uma autoridade seria automaticamente cumprida em todas as esferas. O autor destaca que atualmente os estudos evidenciam a importância da inter-relação dos distintos níveis de governo com as políticas, contrapondo-se à ênfase na decisão de uma única autoridade, explicitando a atuação dos diversos atores (resistências e adesões).

As novas perspectivas teórico-metodológicas passaram a sugerir que a implementação deveria ser considerada como parte do processo político, “envolvendo barganha e negociação entre os que querem colocar a política em ação e aqueles de quem as ações dependem” (LOTTA, 2014, p,192).

Considerando o interesse investigativo dessa dissertação, localizamos os estudos de Hill (2006), os quais destacam a importância da implementação no processo de constituição da política pública e apresentam duas abordagens analíticas predominantes na literatura sobre implementação: *top-down* (de cima para baixo) e *bottom-up* (de baixo para cima).

Top-down é um modelo que atribui centralidade às normas e planos, enfatizando características da estrutura normativa e variáveis relacionadas à hierarquia organizacional. Prioriza os processos de formulação da política em detrimento da implementação. Nesse sentido, a formulação estaria ligada às decisões, apresentando natureza política. Já a implementação diria respeito à operacionalização, dotada de natureza meramente administrativa. Na perspectiva *top-down* os formuladores intentam regular a atividade dos implementadores, visando evitar distorções entre o plano e a realidade.

O modelo denominado *bottom-up* confere centralidade aos atores e ações. Enfatiza variáveis relacionadas às condições locais de materialização da política pública e à atuação dos agentes implementadores. Contempla os espaços de implementação como lócus de (re)interpretação dos sentidos e significados das

políticas. De acordo com o modelo *bottom-up*, as políticas são reinterpretadas e recriadas pelos implementadores, por meio de ajustes, adaptações e criações.

Os modelos apresentados demonstram potencialidades e fragilidades analíticas. O primeiro confere demasiada ênfase à estrutura normativa e o segundo valoriza exclusivamente os atores. O modelo *top-down* ignora as importantes influências provenientes da atuação dos agentes implementadores e o *bottom-up* não reconhece a legitimidade dos planos e normas. Diante desses extremos parece coerente apresentar uma proposta analítica na qual seja possível conciliar as potencialidades dos dois modelos e minimizar suas fragilidades.

Acreditamos que a trajetória e conformação do processo de implementação são influenciadas pelas características e o conteúdo do plano, pelas estruturas e dinâmicas dos espaços organizacionais e pelas ideias, valores e as concepções de mundo dos atores implementadores. Isso pressupõe o seguinte: esses atores exercem sua discricionariedade, com base em sistemas de ideias específicos; as normas organizacionais formais e informais constroem e incentivam determinados comportamentos; por último, o plano é um ponto de partida que será interpretado e adaptado às circunstâncias locais. Nesse quadro, as variáveis cognitivas recebem destaque, pois atuam como mediadoras entre as intenções contidas no plano e sua apropriação nos espaços locais (LIMA; D'ASCENZI, 2013, p. 109).

Concordando com os autores, parece pertinente conceber a implementação como um processo de interação entre a estrutura normativa e os elementos dos espaços locais. Ou seja, a implementação será constituída tanto pelas determinações expressas nos planos quanto pelas ideias, concepções e práticas dos atores envolvidos.

1.4. AGENTES DE IMPLEMENTAÇÃO: UMA MANEIRA DE ANALISAR POLÍTICAS PÚBLICAS

Apesar do avanço quantitativo e qualitativo dos estudos sobre políticas públicas, algumas discussões importantes demandam maior atenção por parte dos pesquisadores. Entre tais discussões observa-se, por exemplo, o caso dos atores que atuam nos processos de implementação. Tal debate consiste em uma lacuna atual nas análises sobre as políticas públicas, principalmente no que diz respeito ao papel e à importância dos agentes de implementação.

Considerando essa lacuna existente na literatura nacional no tocante à relevância e centralidade dos agentes de implementação, entendemos que o tema merece maior atenção nas análises de políticas públicas, visando compreender a atuação deles e suas influências sobre os processos de produção de políticas e ações governamentais.

Rua (2009) explica que diversos “atores políticos” integram o processo das políticas públicas. São aqueles cujos interesses poderão ser afetados, positiva ou negativamente, pelos rumos tomados por uma determinada política pública. Podem ser indivíduos, grupos ou organizações, dividindo-se entre atores públicos e atores privados. A autora distingue os atores públicos como aqueles que exercem funções públicas e mobilizam recursos associados a estas funções, identificando duas categorias:

- ❖ **Políticos:** são aqueles atores cuja posição resulta de mandatos eletivos. Por isso, sua atuação é condicionada principalmente pelo cálculo eleitoral e pelo pertencimento a partidos políticos. São os parlamentares, governadores, prefeitos e membros eleitos do Executivo federal.
- ❖ **Burocratas:** devem a sua posição à ocupação de postos de trabalho que requerem conhecimento especializado e que se situam em um sistema de cargos públicos. São burocratas todos os servidores públicos federais, estaduais e municipais que possuem esses atributos. Compreendem gestores de alto escalão, chefias intermediárias, e um vasto exército de servidores situados na base da administração pública, aparentemente sem grandes recursos de poder, que estão em contato direto e permanente com os cidadãos (RUA, 2009, p. 39).

A literatura brasileira atribui diversas nomenclaturas àqueles que lidam com a implementação de políticas públicas: agentes implementadores, atores, burocratas de nível de rua, burocratas de médio escalão, burocratas de alto escalão, entre outros. Nesse trabalho optamos pelo termo que consideramos de maior abrangência - agentes de implementação - conferindo assim um caráter mais geral às nossas reflexões.

Há uma vasta literatura que trata sobre os estudos de implementação de políticas, porém os trabalhos derivados de Lipsky (1980) deram particular importância aos agentes de implementação. São os que atuam no nível de frente da política, os que fazem a ligação entre o que é decidido no nível macro e a entrega da política. Muitos desses agentes não manejam recursos, não pertencem ao circuito de decisão, mas tem um papel decisivo para o sucesso da política.

Lotta (2014) propõe um olhar aos agentes implementadores, buscando demonstrar como exercem sua discricionariedade e estabelecem interações. Nessa visão, a implementação é vista como um processo dinâmico que vai além das decisões tomadas pelos formuladores ou por atores individuais nas políticas. A autora enfatiza que dependendo da ação, discricionariedade e interação ocorrida no processo, teremos formas de implementação diferentes. Nesse sentido, os agentes de implementação exercem papel importante, seja o de questionar o nível *top-down* ou tornar mais factível o nível *bottom-up*.

Os agentes de implementação devem converter as políticas em bens e serviços concretos. Tal conversão muitas vezes consiste em um complexo desafio, tendo em vista a necessidade de decifrar as intenções dos formuladores. Em muitos casos, as políticas públicas apresentam lacunas, conflitos e coisas vagas, faltando orientações claras, guias práticos ou diretrizes efetivas. Esses processos acabam dificultando a atuação dos implementadores.

Nesse sentido, as leis, os planos e os documentos de uma política pública podem constituir-se como um caminho a ser seguido ou um obstáculo a ser contornado pelos implementadores. Trata-se de um processo complexo: a materialização daquilo que está determinado nos documentos oficiais, ou seja, tornar concreto o que era abstrato.

Sendo assim, estudar a implementação de uma política não pode consistir em mera descrição aligeirada de um determinado cenário. Entre as intenções e omissões dos formuladores e as práticas concretas dos implementadores existem elementos importantes para compreender a política analisada.

Observa-se então que a atuação dos agentes de implementação nas políticas públicas transforma as mesmas. Sendo assim, a análise do trabalho desses agentes pode nos ajudar a compreender como as políticas verdadeiramente se efetivam, quais suas consequências, impactos e resultados.

A etapa de implementação de uma política pública conta com dois grupos de atores situados em pontos distintos: agentes implementadores de nível intermediário, responsáveis pela definição das diretrizes operacionais e agentes implementadores de nível local, encarregados da execução dos programas, traduzindo diretrizes em medidas concretas de intervenção na realidade.

A literatura tem dedicado pouca atenção a um conjunto de atores que, por ocupar uma posição intermediária, se situa em uma fronteira conceitual entre as abordagens *top-down* e *bottom-up*. Com o propósito de ampliar o olhar para a cadeia de agentes envolvidos nos processos de implementação essa investigação optou por estudar os agentes intermediários de implementação, também conhecidos como burocratas de médio escalão.

Os burocratas de médio escalão são os gerentes, dirigentes, supervisores, coordenadores e uma série de outras nomenclaturas de cargos em estruturas organizacionais que designam uma posição intermediária entre o topo e a base. Eles são responsáveis pela condução do processo de materialização das estratégias estabelecidas pela estrutura normativa da política pública.

Lotta, Pires e Oliveira (2014), através de um amplo levantamento da literatura nacional e internacional a respeito dos burocratas de médio escalão, demonstraram que a produção teórica sobre o tema é parca e incipiente, apontando um conjunto de lacunas que devem ser ainda superadas por estudos empíricos. Os autores afirmam que poucos são os estudos voltados a compreender a burocracia intermediária que gerencia os burocratas de nível de rua e que faz o elo entre implementadores e os formuladores.

Por enquanto, os burocratas de médio escalão ainda não tem recebido tratamento analítico de destaque na literatura brasileira. Em função disto, alguns estudos vêm se dedicando a entender o papel desse grupo no processo de produção de políticas públicas. Nessa perspectiva, já se sabe que eles desempenham funções importantes na transformação de objetivos sociais e políticos em programas e projetos a serem executados pelos órgãos governamentais.

Tais atores guardam a responsabilidade de determinar o que a política pública significa na prática e, além disso, como ela deve ser exercida. Sendo assim, trata-se de um grupo fundamental à implementação de políticas públicas, pois influenciam as estratégias institucionais, defendem ideias e exercem papel importante na (re)elaboração das finalidades e objetivos da política.

Definidos como aqueles que interagem tanto com o alto escalão quanto com a burocracia implementadora, detentores de conhecimento técnico para a liderança dessa, bem como de habilidade de diálogo técnico e político com a burocracia formuladora, os burocratas de médio escalão são, portanto, peças-chave do complexo emaranhado de interações que envolvem a

implementação de políticas públicas. Isto é, o foco na atuação desses agentes e nas relações que se estabelecem a partir deles expande nossas capacidades de compreender os processos de produção de políticas públicas (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014, p. 486).

Para fazer com que as políticas elaboradas sejam colocadas em prática, os agentes intermediários de implementação tem a função primordial de traduzir decisões em ações, converter planos em práticas. Nesse sentido, analisar o nível de compreensão/adesão desses atores à política, implica observar aspectos específicos de suas ideias e práticas, buscando entender sob quais condições e com quais estratégias eles fazem a diferença no processo de implementação.

É fundamental ressaltar a significativa discricionariedade e autonomia que caracterizam a atuação dos burocratas de médio escalão. O grau de influência desses atores depende de variáveis como: concepções políticas; cargo ou posição estratégica no organograma institucional; habilidades nas relações interpessoais; experiência prática e/ou discernimento teórico para compreensão do contexto político organizacional.

Embora não possuam mandato, os burocratas geralmente possuem projetos políticos, que podem ser pessoais (como promoções, reconhecimento em termos de poder ou de gratificações materiais ou simbólicas, etc.) ou organizacionais (como a fidelidade à instituição, o crescimento da organização à qual pertencem etc.). Por isso, é comum haver não apenas disputas entre políticos e burocratas, mas também conflitos entre burocracias de diferentes setores ou órgãos do mesmo governo. Principalmente quando operam nos níveis intermediários ou inferiores da estrutura administrativa, os burocratas são considerados, muitas vezes, um dos componentes do grupo dos “atores invisíveis”. Ou seja, aqueles que praticamente não aparecem nos debates, mas têm interesses em jogo em uma dada política e podem influenciar fortemente o seu curso porque contam com recursos de poder, como informação, conhecimento do processo administrativo e autoridade (RUA, 2009, p. 40).

É importante destacar a natureza da atuação dos gestores de médio escalão, caracterizada pela responsabilidade de conduzir processos decisórios, respaldados por critérios de natureza técnica (conhecimentos, experiências) e de natureza política (concepções político-partidárias, crenças, valores). Também é necessário apreender as dimensões da relação dos burocratas de médio escalão com a política pública, as quais se configuram ora de maneira direta/centralizada, ora de forma indireta/descentralizada.

Dessa forma, os burocratas de médio escalão se situam em posição estratégica, tanto do ponto de vista prático, dada sua posição na estrutura organizacional e suas prerrogativas, quanto do ponto de vista teórico, entre as abordagens que enfocaram o alto escalão e aquelas que problematizaram o chamado “nível da rua”.

CAPÍTULO II

2. INSTITUTOS FEDERAIS DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA

O presente capítulo apresenta uma contextualização teórica sobre os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. O primeiro tópico discorre sobre os antecedentes históricos da organização das instituições federais de Educação Profissional. O segundo tópico contempla a discussão sobre o processo de formulação da política de criação dos Institutos Federais. O terceiro tópico sistematiza as principais concepções e diretrizes norteadoras da nova institucionalidade a partir da análise de documentos oficiais relacionados ao tema. Por fim, o quarto tópico apresenta as finalidades, características e objetivos dos Institutos Federais segundo a Lei 11.892/2008.

2.1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

No Brasil, o que atualmente conhecemos como Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica teve suas origens históricas ligadas às Escolas de Aprendizes Artífices e também aos modelos de formação profissional na área agrícola. Durante determinados períodos, tais instituições trilharam caminhos distintos e passaram por diversas modificações no tocante aos formatos organizacionais e também às suas concepções e práticas. Neste breve resgate histórico, procura-se descrever o percurso que culminou na unificação operacionalizada por meio dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia criados em 2008, os quais congregaram vários modelos em uma mesma institucionalidade.

O Decreto nº 7.566 de 23 de setembro de 1909, assinado pelo então presidente Nilo Peçanha, instituiu um conjunto de dezenove Escolas de Aprendizes Artífices. Nessa ocasião, foi criada uma escola em cada estado brasileiro, conforme a divisão geopolítica daquela época. A exceção foi o estado do Rio Grande do Sul, onde já funcionava o Instituto Técnico Profissional da Escola de Engenharia de Porto

Alegre, criado em 1906, sendo o pioneiro na Educação Profissional no país (ORTIGARA, 2012).

Inicialmente subordinadas ao Ministério dos Negócios da Agricultura, Indústria e Comércio, em 1930 as Escolas de Aprendizes Artífices passaram à supervisão do recém-criado Ministério da Educação e Saúde Pública. No ano de 1937 foram transformadas em Liceus Industriais e em 1942 passam a se chamar Escolas Industriais e Técnicas. Em 1959 essas instituições passaram a designar-se Escolas Técnicas Federais, configurando-se como autarquias federais, adquirindo personalidade jurídica própria e autonomia didática, administrativa e financeira.

Paralelamente, nas décadas de 1950 e 1960 o Brasil fomentou a constituição de uma rede baseada no modelo escola-fazenda, vinculadas inicialmente ao Ministério da Agricultura. Em 1967, tais instituições também passaram à responsabilidade do então Ministério da Educação e Cultura e posteriormente foram denominadas Escolas Agrotécnicas Federais.

Em 1978, as Escolas Técnicas Federais do Paraná, Minas Gerais e Rio de Janeiro foram transformadas no modelo de Centro Federal de Educação Tecnológica (CEFET). Esta mudança ampliou as atribuições dessas instituições que passaram a ofertar cursos de Engenharias e Tecnólogos. Durante a década de 1990 várias Escolas Técnicas e Agrotécnicas Federais tornaram-se CEFET, culminando na instituição do Sistema Nacional de Educação Tecnológica no ano de 1994.

Durante a década de 1990 o Governo Federal constituiu diretrizes operacionais que nortearam a reforma da Educação Profissional, baseando-se em instrumentos normativos e conceituais, tais como: a LDB 9.394/1996; o Decreto nº 2.208/1997; o Programa de Expansão da Educação Profissional (PROEP) e o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR). Essa legislação vigente dificultou qualquer possibilidade de crescimento e avanço da EPT, pois a nefasta lógica neoliberal predominante nesse período deixou as instituições federais à margem das prioridades do governo.

A reforma da educação profissional, iniciada em 1995, constituiu um processo que – vinculado ao ideário neoliberal de redefinição do papel do Estado – representou a demissão da política pública, isto é, a redução da ação do Estado como executor de políticas públicas de caráter social. Ao privilegiar a função de gestor da implementação de políticas vinculadas aos ditames do mercado, o Estado brasileiro induziu e incentivou a constituição de um mercado privado da educação profissional, ao mesmo tempo que, na esfera

educacional pública, se verificavam processos complexos e diversificados de mudanças, reestruturação ou desestruturação que se abateram sobre a Rede Federal de Escolas Técnicas, Escolas Agrotécnicas, Centros Federais de Educação Profissional e sobre as redes estaduais de ensino médio e técnico-profissional (LIMA FILHO, 2015, p. 206).

Como consequência desse processo reformador da EPT, no final da década de 1990 o Governo Federal impediu a construção de novas escolas federais e direcionou a oferta predominante de Ensino Superior e Ensino Médio propedêutico, remetendo a oferta do Ensino Técnico aos estados e principalmente à iniciativa privada.

Lima Filho (2002, p. 284) evidencia que a reforma da Educação Profissional ocorrida na década de 1990 no Brasil se constituiu enquanto “estratégia de utilização de recursos públicos para a desestruturação e empresariamento da instituição pública e para a promoção do mercado privado de educação profissional”.

Essa concepção educacional se insere no contexto de hegemonia das políticas neoliberais e se afina à redução do papel do Estado. A implantação da referida reforma implicou graves prejuízos às instituições de EPT, entre eles a redução da oferta do Ensino Médio Técnico público e gratuito.

Concretamente, por determinação do Decreto nº 2.208/1997 e disposições complementares, no período de 1995 a 2002, a rede federal de escolas técnicas, agrotécnicas e Cefets reduziu 50% a oferta de vagas do ensino médio e do ensino médio integrado à educação profissional. Para tanto, além das determinações normativas citadas, o governo utilizou-se da gestão econômico-financeira, impondo restrições e vedando o acesso a recursos àquelas instituições que resistiam à reforma, enquanto “premiava” as que a ela se subordinavam (LIMA FILHO, 2015, p. 207).

Ao contrário do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), em que se assistiu o dismantelamento da Educação Profissional, as políticas recentes dos governos Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011) proporcionaram um novo cenário, resultado de um processo de expansão e de reordenamento dessa modalidade de ensino, conforme apresentaremos no próximo tópico.

2.2. O CONTEXTO DE CRIAÇÃO DOS INSTITUTOS FEDERAIS

Para analisar o processo de constituição dos Institutos Federais e compreender as razões para a proposição dessa “nova institucionalidade”, bem como compreender sua organização, parece importante recorrer à legislação e documentos publicados pela Secretaria de Educação Tecnológica do Ministério da Educação (SETEC/MEC). Por meio eletrônico procedeu-se ao levantamento da base legal presente nesse processo e foi realizado estudo prévio para identificar documentos importantes relacionados à organização inicial dos Institutos Federais. As análises e discussões apresentadas a seguir se concentram nos seguintes documentos:

(1) Plano de Desenvolvimento da Educação lançado em 2007 pelo MEC: o PDE constitui importante referência para a compreensão da proposta dos Institutos Federais, já que coloca em destaque essa política.

(2) Decreto 6.095/2007: estabelece diretrizes para o processo de integração de instituições federais de educação tecnológica, para fins de constituição dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, no âmbito da Rede Federal de Educação Tecnológica.

(3) Chamada Pública MEC/SETEC nº 002/2007: chamamento de propostas para constituição dos Institutos Federais.

(4) Lei 11.892/2008: institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências.

(5) *Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia: Concepção e diretrizes*. Trata-se de documento elaborado pela SETEC para orientar o processo de organização da “nova institucionalidade”, publicado no ano de 2008.

A seguir os documentos e publicações serão examinados e discutidos, identificando-se características da criação dos Institutos Federais. Essa análise pretende auxiliar tanto a reconstituição de uma situação passada, quanto na compreensão do processo de implementação que está em curso.

Em 2004 inicia-se o processo de reorientação das políticas federais para a Educação Profissional: retomada da possibilidade da oferta de Cursos Técnicos Integrados ao Ensino Médio; alteração da legislação que vedava a expansão da Rede Federal; início do programa de expansão. Tais medidas fomentaram a necessidade de se ampliar as discussões sobre essas organizações e o papel social que cumprem no processo de desenvolvimento do país.

Discussões relativas ao reordenamento, à expansão da oferta e à democratização do acesso à EPT no Brasil assumiram grande relevância nesse contexto em razão das expectativas no tocante à formulação de uma nova política pública para o setor, integrada ao projeto nacional de desenvolvimento. A expectativa era contemplar uma proposta de articulação entre educação, ciência, cultura, trabalho e tecnologia como elementos norteadores de uma nova política educacional.

Em 2006, quando teve início a expansão que seria implantada no governo Lula, a Rede Federal contava com 144 unidades distribuídas entre centros de educação tecnológica e suas unidades de ensino descentralizadas, uma universidade tecnológica e seus campi, escolas agrotécnicas e escolas técnicas vinculadas às universidades federais, além do Colégio Pedro II, no Rio de Janeiro. Os dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) do ano de 2010 mostram que nesse ano havia 252 estabelecimentos da Rede Federal. No ano seguinte números do MEC indicam que as unidades já superavam o número de 354, que havia sido estabelecido como meta no início do plano de expansão. Atualmente são mais de 500 unidades distribuídas pelo território nacional. Trata-se de avanço expressivo em menos de uma década.

Esse processo de expansão foi norteado por diretrizes governamentais, no que concerne à distribuição das unidades de ensino nos estados e à oferta dos cursos. A escolha dos municípios nos quais foram implantadas novas unidades de Institutos Federais considerou três dimensões estabelecidas pelo Governo Federal

para a expansão da Rede: dimensão social, dimensão geográfica e dimensão do desenvolvimento local.

A dimensão social visava à universalização de atendimento aos territórios. Uma característica importante desse processo de expansão foi a opção pelo viés da interiorização visando alcançar a democratização do acesso à Educação Profissional. Nesse sentido, a dimensão geográfica objetivava a “capilaridade” da oferta pública de EPT e o atendimento aos municípios não atendidos por instituições federais de ensino. Observa-se que foi considerado o princípio de distribuição geográfica assim como aconteceu no ato de criação das primeiras Escolas de Aprendizizes Artífices, quando procurou-se atender a todos os estados da federação. A dimensão de desenvolvimento visava atender municípios que possuíam arranjos produtivos já identificados, fomentando o desenvolvimento local/regional.

O debate travado nesse processo de expansão culminou na assinatura do Decreto 6.095/2007, o qual estabeleceu diretrizes para o processo de reorganização de instituições federais de EPT, de maneira a viabilizar a atuação regionalmente integrada para fins de constituição dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, no âmbito da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica.

De acordo com Otranto (2010), no período em que foi publicado o Decreto 6.095/2007, essa institucionalidade inovadora não estava nas expectativas das instituições federais de EPT. A proposição deste modelo naturalmente surpreendeu as instituições e causou apreensão principalmente pelo desconhecimento do novo modelo de organização, bem como significava uma mudança de rumos diante dos projetos de desenvolvimento que estavam em curso nas instituições. Diante desse panorama,

Para minimizar o impacto e assegurar a implementação da medida, o governo federal incluiu os Institutos como uma das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) que, por sua vez, estavam inseridos no Plano de Aceleração do Crescimento (PAC). O fato de estarem inseridos no PAC significava maiores possibilidades de recursos financeiros adicionais no orçamento das escolas além de maior número de vagas para provimento de cargos de servidores docentes e administrativos (ORTIGARA, 2012, p. 171).

À época, os CEFET tinham como horizonte o caminho evolutivo de transição para o formato de Universidade Tecnológica, modelo previsto na Lei de Diretrizes e

Bases da Educação Nacional (9394/1996). Esse percurso já havia sido percorrido pelo CEFET Paraná dando origem, em 2005, à Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Por sua vez, as Escolas Agrotécnicas Federais tinham a perspectiva de elaboração de projetos para transformação em CEFET.

Ortigara (2012) assinala que a transformação em universidade tecnológica mostrava-se o caminho lógico, considerando-se que esta possibilidade estava prevista na LDB e já havia um caso consolidado no país. Entretanto, o autor explica que a transformação de cada uma das unidades em Universidade Tecnológica não se mostrava viável, pois resultaria centenas de autarquias diretamente vinculadas ao MEC. Com a escolha pelo modelo dos Institutos Federais, o Governo Federal criou uma identidade institucional especificamente associada às políticas públicas de Educação Profissional e Tecnológica.

A preferência pelo modelo dos Institutos Federais em detrimento das Universidades Tecnológicas, de acordo com Silva (2009, p.29), representa “uma opção por uma nova institucionalidade que se distancia da concepção acadêmica tradicional”. Contudo, na visão de Otranto (2010), a criação dos Institutos Federais representa mais um modelo alternativo à ‘universidade de pesquisa’ que vem sendo implementado na América Latina nos últimos anos a partir do incentivo explícito do Banco Mundial.

Na proposta político-educacional-financeira do Banco Mundial de criação de instituições de educação superior com custos inferiores aos das universidades em relação aos cursos superiores técnicos ganha especial destaque a alegação de que estes cursos seriam mais flexíveis, portanto mais integrados ao sistema produtivo, e de menor custo que o universitário tradicional. São ideias que, no Brasil, contam com o incentivo e a anuência dos planejadores da educação que vêm consolidando esse modelo através de instrumentos legais (OTRANTO, 2010, p. 102).

Ainda no ano de 2007, a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação (SETEC/MEC) publicou a Chamada Pública 002/2007, apresentando os requisitos e condições para elaboração de propostas de adesão ao novo modelo institucional.

A Chamada Pública estabeleceu dois procedimentos para constituir um IF. A primeira possibilidade seria mediante a transformação de um Centro Federal de Educação Tecnológica, uma Escola Técnica Federal ou de uma Escola Técnica vinculada à Universidade Federal – tratando-se de um processo individual de

conversão para o modelo IF. A segunda alternativa seria mediante integração de duas ou mais instituições federais de Educação Profissional e Tecnológica de um mesmo estado.

A Lei 11.892/2008 instituiu a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, composta inicialmente por 38 Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia estruturados a partir das transformações de Centros Federais de Educação Tecnológica ou da integração entre Centros Federais de Educação Tecnológica, Escolas Técnicas e Agrotécnicas Federais.

A reorganização das instituições federais de EPT conferiu maior organicidade à Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, que ficou constituída por 04 institucionalidades distintas assim distribuídas:

- a) 38 Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia;
- b) 02 Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFET-RJ e CEFET-MG);
- c) 24 Escolas Técnicas vinculadas às Universidades Federais;
- d) 01 Universidade Tecnológica Federal (UTFPR).

Os CEFET-MG e CEFET-RJ foram os únicos que não aderiram à nova institucionalidade proposta pelo Governo, pois optaram por continuar tentando a transformação em Universidade Tecnológica. As duas instituições alegam que ascenderam à condição de CEFET juntamente com o Paraná, e que apresentam os requisitos necessários para o modelo de Universidade Tecnológica.

Quantitativamente os Institutos Federais mostraram-se mais representativos e foram geograficamente distribuídos por todas as unidades da federação, estando presentes tanto nos grandes centros urbanos quanto em regiões do campo. As novas unidades escolares da Rede Federal criadas por conta do plano de expansão foram integradas aos Institutos Federais, contribuindo ainda mais para a organicidade da Rede Federal.

2.3. CONCEPÇÕES E DIRETRIZES

Nos últimos anos o Governo Federal produziu dezenas de documentos expressando sua visão do “novo modelo de instituição de Educação Profissional e Tecnológica” (MEC, 2008, p. 5). A SETEC veiculou diversas publicações com o propósito de explicitar as novas concepções e diretrizes norteadoras da política pública de EPT no Brasil.

Uma questão sempre presente nessas publicações é a discussão da “dimensão simbólica da nova institucionalidade”, referindo-se à defesa de uma política pública alinhada a um projeto mais amplo de sociedade pautada na inclusão social. Nas palavras de Pacheco (2011, p.18), essa dimensão simbólica do novo modelo institucional, estaria ligada à responsabilidade de construir “uma rede de saberes que entrelaça cultura, trabalho, ciência e tecnologia em favor da sociedade”, configurando-se como “verdadeiras incubadoras de políticas sociais”.

Trata-se de um projeto progressista que entende a educação como compromisso de transformação e de enriquecimento de conhecimentos objetivos capazes de modificar a vida social e de atribuir-lhe maior sentido e alcance no conjunto da experiência humana, proposta incompatível com uma visão conservadora de sociedade. Trata-se, portanto, de uma estratégia de ação política e de transformação social (PACHECO, 2011, p.17).

Nesse sentido, observa-se que as concepções norteadoras dos Institutos Federais estão fundamentadas em princípios de promoção de justiça social, equidade e desenvolvimento nacional, com vistas à inclusão social emancipatória. Além do compromisso com práticas e processos educativos em todos os níveis da educação que fomentem e gerem soluções técnicas e tecnológicas, com vistas ao atendimento das demandas sociais.

As publicações também ressaltam o papel dos Institutos Federais no desenvolvimento local e regional, na perspectiva da construção da cidadania, sem perder a dimensão do universal. Isso significa dar a devida atenção aos aspectos históricos, culturais, sociais e econômicos da base territorial de abrangência de cada campus e dimensionar as suas relações com o contexto nacional.

Os Institutos Federais, com uma proposta singular de organização e gestão, no diálogo com as realidades regional e local e em sintonia com o global, costumam o tecido de uma rede social capaz de gerar, em resposta às

demandas de desenvolvimento sustentável e inclusivo, arranjos e tecnologias educacionais próprios. Vislumbra-se que se constituam um marco nas políticas educacionais no Brasil, pois desvelam um projeto de nação que se pretende social e economicamente mais justa. Na esquina do tempo, essas instituições podem representar o desafio a um novo caminhar na produção e democratização do conhecimento (PACHECO, 2011, p. 32).

Outra diretriz norteadora amplamente difundida diz respeito ao desenho curricular da EPT. Trata-se de um currículo dotado de itinerários formativos flexíveis, pautados nos princípios da transversalidade e da verticalização, promovendo a integração entre os diferentes níveis da educação (básica, superior e profissional).

É possível identificar que a autonomia dos Institutos Federais é outra diretriz que aparece com frequência nas publicações da SETEC/MEC, reforçando sua natureza jurídica de autarquia com autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didático-científica e disciplinar.

Pode-se perceber a insistência na orientação de que os Institutos Federais devem se articular aos setores produtivos, principalmente nas propostas de pesquisa “aplicada”, de geração e adaptação de soluções técnicas e tecnológicas, e da oferta formativa orientada em benefício dos arranjos produtivos. Trata-se de uma diretriz que demanda reflexão e acompanhamento, atentando-se ao risco de perpetuar a lógica de submissão da Educação Profissional aos interesses do mercado.

Na tentativa de afastar-se da concepção que limita a Educação Profissional a formar indivíduos para o mercado de trabalho, os documentos reforçam que os Institutos Federais devem proporcionar conhecimentos científicos, tecnológicos e sócio-históricos que possibilitem a atuação dos sujeitos na edificação de uma sociedade mais democrática, inclusiva e equilibrada social e ambientalmente.

Diante das concepções e diretrizes discutidas nesse tópico, é possível concluir que o discurso de criação dos Institutos Federais foi fundamentado em princípios históricos, filosóficos e políticos. A ideia extrapola o âmbito de uma política educacional, configurando uma política social abrangente, complexa e multifacetada. Os IF devem necessariamente se articular a outras políticas públicas e dialogar efetivamente com elementos relacionados à inclusão social, à territorialidade, ao desenvolvimento local, entre outros. Nesse sentido, representam uma possibilidade de intervenção concreta nas realidades regionais, desenvolvendo práxis voltadas às experiências, características e necessidades das comunidades locais.

No entanto, conforme será demonstrado no próximo capítulo, tais documentos foram importantes para publicizar o projeto, mas não alcançaram, por si só, o objetivo de efetivamente socializá-lo com todos os atores envolvidos.

2.4. FINALIDADES, CARACTERÍSTICAS E OBJETIVOS

A lei 11.892/2008 criou 38 Institutos Federais com a finalidade de oferecer EPT em todos os níveis e modalidades além de promover a integração e a verticalização da educação profissional, desde a educação básica até a educação superior, otimizando a infraestrutura básica, os quadros de pessoal e os recursos de gestão. Segundo a legislação que o instituiu, o Instituto Federal deve constituir-se como centro de excelência na oferta do ensino de ciências, em geral, e de ciências aplicadas, em particular e qualificar-se como referência no apoio à oferta do ensino de ciências nas instituições públicas de ensino, oferecendo capacitação técnica e atualização aos docentes.

O texto legal também destaca que os Institutos Federais se propõem a realizar e estimular a pesquisa aplicada, a produção cultural, o empreendedorismo, o cooperativismo, além de promover a produção, o desenvolvimento e a transferência de tecnologias sociais. Deve, ainda, orientar sua oferta formativa em benefício da consolidação e fortalecimento dos arranjos produtivos, sociais e culturais locais, a partir de mapeamento das potencialidades de desenvolvimento socioeconômico e cultural.

O artigo 6º apresenta as finalidades e características dos Institutos Federais, especificando o perfil de atuação dessas instituições.

O inciso I direciona a abrangência da oferta educativa em todos os níveis e modalidades da Educação Profissional e Tecnológica. Além disso, sinaliza a natureza da formação do sujeito na perspectiva de uma atuação profissional que contribua para o desenvolvimento regional.

O inciso II preconiza a concepção da pesquisa enquanto princípio educativo e também o compromisso dos Institutos Federais em desenvolver investigações voltadas às demandas sociais/regionais.

O inciso III discorre sobre a necessária articulação entre Educação Básica, Profissional e Superior, por meio da integração e da verticalização da oferta, orientada pela lógica da otimização dos recursos.

Se, por uma via, a integração permite a abordagem contextualizada dos conteúdos gerais da educação básica e dos específicos da formação profissional pretendida, podendo conduzir a estruturação da capacidade de realizar associações, analogias e conexões necessárias à transposição de saberes, a transversalidade permite à instituição, em coerência com a formação desejada nos diferentes níveis de ensino, uma organização intencional desses conhecimentos considerando a complexidade e a densidade científica e tecnológica a serem trabalhadas. Dessa forma, a verticalização pode vir a permitir a construção de um leque de alternativas de formação dentro de um determinado eixo tecnológico possibilitando ao educando o desenho do itinerário formativo que melhor corresponda às suas expectativas (SILVA, 2009, p. 39).

O inciso IV reforça o compromisso com o desenvolvimento territorial, explicitando a necessária sintonia entre a atuação do campus e as potencialidades regionais.

O inciso V destaca a missão de alcançar excelência no ensino de ciências, fundamentando-se nos preceitos da pesquisa empírica, com vistas à aplicabilidade dos conhecimentos científicos,

O inciso VI, amplia as definições do inciso V, estendendo às redes públicas de ensino, por meio do apoio à oferta do ensino de ciências e da formação continuada de professores de escolas públicas.

O inciso VII menciona a extensão e a divulgação científica e tecnológica como finalidades dos IF. Tais atividades devem entrelaçar “as demandas sociais, o ensino e a pesquisa” considerando as “necessidades socioeconômicas e culturais no diálogo permanente com os conhecimentos produzidos pela sociedade” (SILVA, 2009, p.40).

Os incisos VII e IX enfatizam características e finalidades ligadas ao empreendedorismo e cooperativismo, à inovação, à transferência tecnológica, à dimensão cultural e à proteção ambiental, reforçando a multiplicidade de concepções, diretrizes e princípios considerados na construção da nova institucionalidade.

O artigo 7º apresenta os objetivos dos Institutos Federais.

O inciso I proclama a oferta prioritária de cursos de Educação Profissional Técnica integrada ao Ensino Médio. A Lei deixa bem claro que os Institutos Federais devem atuar com absoluta prioridade nesse nível de formação, conforme explicitado também no artigo 8º. O legislador teve o cuidado de explicitar que a oferta deve atender tanto os concluintes do Ensino Fundamental quanto o público específico da Educação de Jovens e Adultos.

O inciso II declara a oferta de cursos de formação inicial e continuada de trabalhadores como uma das atribuições dos IF.

O inciso III é categórico na inserção das atividades de pesquisa aplicada como objetivo dessas instituições, sem negar outras possibilidades de pesquisa. Silva (2009) explica que esse tipo de pesquisa diz respeito à contribuição para o desenvolvimento sustentável de uma região, refletindo a “capacidade de aplicar seus resultados para melhoria das condições de vida em uma localidade”. No entanto, Otranto (2010) nos alerta quanto ao risco de atribuir o significado de ‘pesquisa aplicada’ à pesquisa dirigida aos setores industriais e empresariais, ou seja, limitadas aos interesses mercadológicos.

O inciso IV traz novamente a extensão como atribuição dos Institutos Federais.

as atividades de extensão podem abrir os caminhos de acesso dos diversos públicos às ofertas educativas e oportunidades de formação continuada, contribuindo para democratização institucional. Igualmente, é pela relação dialógica instituição-comunidade, essencial às atividades de extensão, que se descortinam os referenciais de seleção dos conteúdos e componentes curriculares que poderão contribuir para um ensino contextualizado e significativo e para definição de objetos de pesquisa sintonizados com as demandas sociais locais. Tal postura reconhece a importância dos saberes construídos no seio dos movimentos e organizações sociais na formação do trabalhador (SILVA, 2009, p. 44).

O inciso V estabelece o objetivo de fomentar práticas educativas estimuladas e/ou apoiadas pelos Institutos Federais com vistas à questão da geração de trabalho e renda e do processo emancipatório do cidadão em prol do desenvolvimento local.

O inciso VI diz respeito à educação superior nos Institutos Federais: cursos superiores de tecnologia, licenciaturas e bacharelados (com ênfase para as engenharias). No tocante à pós-graduação, a atuação pode se dar em nível de

especializações nas diferentes áreas do conhecimento, além de cursos de mestrado e doutorado ligados à geração e inovação tecnológica.

Diante do exposto, consideramos que a publicação de uma lei, ou mesmo de um conjunto de resoluções e diretrizes teoricamente coerente em termo de concepções, objetivos, características, finalidades e metas, não é suficiente para que os participantes da política se disponham a mudar significativamente sua forma de agir cotidiana. Tal discussão será contemplada no próximo capítulo, o qual discute os dados obtidos na pesquisa empírica.

CAPÍTULO III

3. IMPLEMENTAÇÃO DA LEI 11.892/2008 NO IFG

Através de um estudo de caso, buscamos o olhar dos agentes intermediários de implementação acerca da materialização da nova institucionalidade do IFG. Nesse sentido, o presente capítulo contempla a análise dos dados advindos das entrevistas realizadas com os gestores da instituição pesquisada, conforme o roteiro de questões dispostas no “Apêndice A” dessa dissertação. À luz do referencial teórico adotado, objetiva-se analisar a organização da “nova institucionalidade” e identificar elementos relacionados ao nível de adesão e/ou resistência dos atores no tocante ao processo de transformação do Centro Federal de Educação Tecnológica de Goiás (CEFET-GO) em Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás (IFG). Os elementos fundamentais destacados nesse capítulo são resultados das discussões vivenciadas no cotidiano do campo de pesquisa juntamente com a leitura crítica-reflexiva de documentos e a escuta atenciosa de entrevistas. Ao fim do capítulo, apresentamos uma proposta de contribuição técnica da pesquisa.

3.1. A FORMAÇÃO DO INSTITUTO FEDERAL DE GOIÁS

O reordenamento da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, iniciado a partir da nova legislação do ano de 2008, resultou na unificação de instituições históricas e em alguns casos centenárias. O estado de Goiás passou a contar com duas novas instituições: o Instituto Federal de Goiás (IFG), formado pelo CEFET Goiás e o Instituto Federal Goiano (IF Goiano), composto pela integração dos CEFET Rio Verde, CEFET Urutaí e Escola Agrotécnica Federal de Ceres. Ambos instalaram suas reitorias na capital do estado, Goiânia.

O processo de constituição da institucionalidade que fundamenta uma nova identidade é complexo porque envolve um conjunto de características organizacionais, culturais e históricas (ideias, conhecimentos, práticas e hábitos

cotidianos). Considerando que o IFG foi formado por uma instituição preexistente, o CEFET-GO, com uma cultura organizacional historicamente consolidada, a construção de uma nova identidade necessariamente perpassa pela compreensão dessa trajetória.

O IFG teve suas origens em 1909, quando foram criadas 19 Escolas de Aprendizes e Artífices, uma em cada estado do país. Em Goiás, a escola foi instalada na antiga capital do estado, Vila Boa, atualmente Cidade de Goiás. Na época, o objetivo era capacitar os alunos em cursos e oficinas de serralheria, sapataria, alfaiataria, marcenaria, selaria e correaria.

As escolas de aprendizes artífices tiveram como função social a formação de jovens e adultos desvalidos oriundos da ordem escravista extinta em 1888, em ofícios tradicionais (carpintaria, alfaiataria), proporcionando profissões que tinham a função de conter condutas socialmente reprováveis à época (mendicância, “malandragem”). A escolarização oferecida se restringia ao domínio da linguagem e de cálculos básicos (PDI IFG 2012-2016, p. 4).

Em 1942, com a construção de Goiânia, a escola foi transferida para a nova capital, transformando-se em palco do primeiro batismo cultural da cidade. A instituição recebeu então o nome de Escola Técnica de Goiânia (ETG), com a criação de cursos técnicos na área industrial, integrados ao ensino médio. Sobre esse período é importante resgatar que,

A legislação educacional dos anos 1940 e 1950 foi construída sem uma efetiva participação da sociedade e a reorientação das escolas de aprendizes artífices nas Escolas Técnicas (ETs) também não contou com a participação efetiva dos segmentos internos, ocorrendo de cima para baixo, o que não permitiu a instauração de um processo de democratização das suas relações internas (PDI IFG 2012-2016, p. 5).

Diversas medidas foram direcionadas à Educação Profissional entre o final dos anos 1950 e o início dos anos 1970. Em 1959 as Escolas Técnicas da União alcançaram a condição de autarquia federal, adquirindo autonomia em suas atividades, transformando-se em Escolas Técnicas Federais (ETF). Nos anos 1960, foram criadas as Escolas Agrotécnicas. No caso da instituição pesquisada, a denominação de Escola Técnica Federal de Goiás foi oficializada em agosto de 1965.

Deve-se registrar que a elevada qualidade do ensino técnico integrado proporcionado nas ETFs, a partir dos anos 1970, foi determinante na modificação do perfil socioeconômico dos seus estudantes, nos anos 1980 e 1990. A presença de estudantes das camadas sociais populares foi declinando em favor de estudantes oriundos das camadas sociais médias. Os processos seletivos, calcados em igualdade formal e altamente competitivos, acentuaram este quadro. Enfim, passou a ocorrer uma situação de progressiva elitização dessas instituições, com grande parte dos seus estudantes prosseguindo estudos nas universidades, em áreas distintas daquelas dos cursos técnicos concluídos, sem que se inserissem no mundo produtivo (PDI IFG 2012-2016, p. 7).

Diante desse contexto, em 1988 a Escola Técnica Federal de Goiás amplia sua presença no estado com a criação de uma Unidade de Ensino Descentralizada (UNED) no município de Jataí, hoje estruturada como Campus Jataí.

No ano de 1999, a Escola Técnica Federal de Goiás foi transformada em Centro Federal de Educação Tecnológica de Goiás (CEFET-GO), uma instituição de ensino superior pública e gratuita, especializada na oferta de educação tecnológica nos diferentes níveis e modalidades de ensino, com prioridade na área tecnológica. A partir daí a Instituição recebeu autorização para ofertar cursos superiores.

Tomando como base a realidade dessas instituições, constata-se que as práticas de gestão permaneceram centralizadas e autoritárias, com ausência de conselhos que integrassem a efetiva participação dos segmentos internos, e a margem de atuação institucional continuou restrita em face do Estado, com a reposição da autonomia institucional formal contraditada com a subordinação institucional real, embora discursos de gestores e legislações realçassem o contrário (PDI IFG 2012-2016, p. 8).

Em 2006, por meio do Programa de Expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, foi criada a Unidade de Ensino Descentralizada de Inhumas, hoje Campus Inhumas. Na sequência mais dois campi foram implantados no segundo semestre de 2008, instalados nos municípios de Itumbiara e Uruaçu.

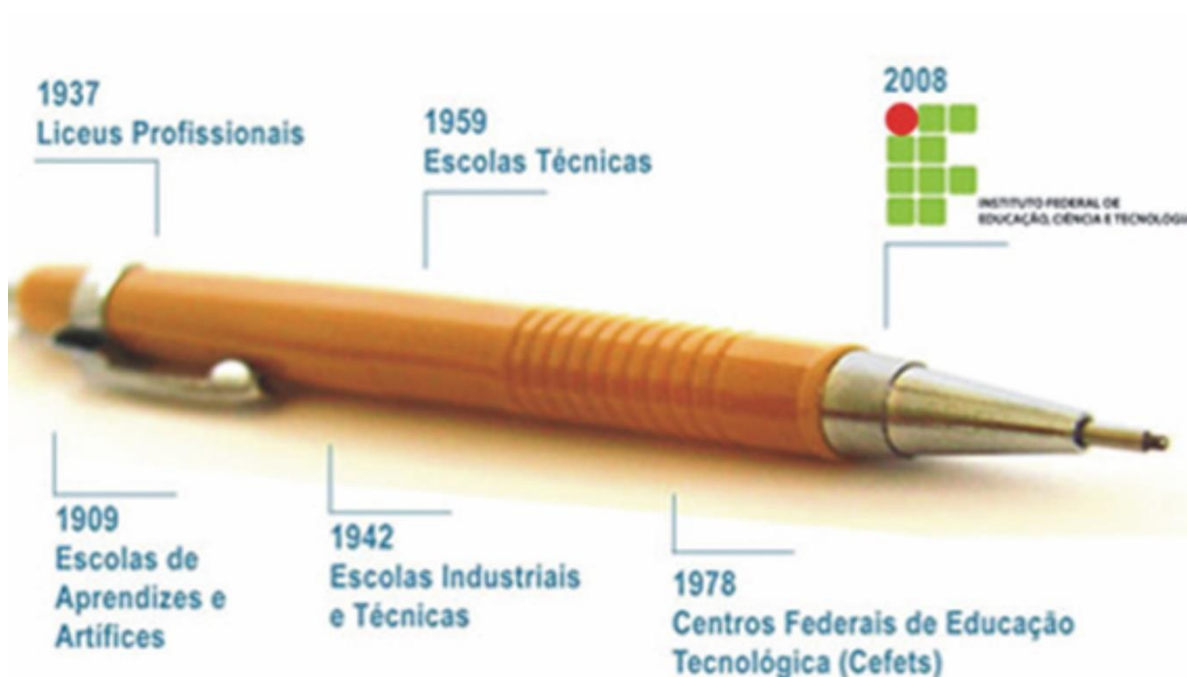
Com o advento da promulgação da Lei nº 11.892 no mês de dezembro de 2008, o CEFET-GO foi transformado em IFG. O rol de atividades da instituição foi significativamente ampliado, agregando atribuições de ofertar diversos níveis e modalidades de ensino, além da atuação no âmbito da pesquisa e da extensão.

Simultaneamente à ampliação da função social da instituição, ocorreu também uma expressiva expansão da estrutura física, por meio da implantação de

uma estrutura multicâmpus, o que significou um vigoroso crescimento institucional caracterizado por inúmeros desafios.

Em 2009, o IFG iniciou o processo de reorganização institucional com o objetivo de construir novos parâmetros para uma nova institucionalidade. A figura abaixo representa a linha do tempo dos Institutos Federais, demonstrando a trajetória histórica marcada por transições no tocante à sua institucionalidade.

Figura 4: Linha do Tempo – Institutos Federais



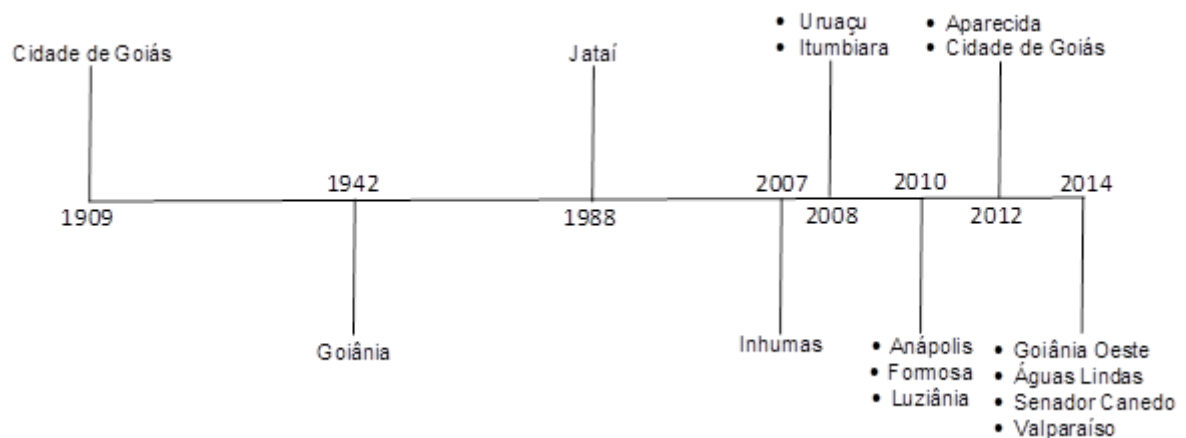
Fonte: SETEC/MEC

A continuidade do processo de expansão resultou na implantação de mais três campi no primeiro semestre de 2010, atendendo aos municípios de Anápolis, Formosa e Luziânia.

Em 2012, o IFG implantou mais dois campi, em Aparecida de Goiânia e Cidade de Goiás. Em 2014 foram iniciadas as atividades em três novos campi: Goiânia-Oeste, Águas Lindas de Goiás e Valparaíso de Goiás.

Atualmente o IFG conta com quatorze unidades em funcionamento: Anápolis, Formosa, Goiânia, Inhumas, Itumbiara, Jataí, Luziânia, Uruaçu, Aparecida de Goiânia, Cidade de Goiás, Águas Lindas, Goiânia-Oeste, Senador Canedo e Valparaíso de Goiás. A figura abaixo representa a linha do tempo no tocante à implantação dos campi da instituição pesquisada.

Figura 5: Linha do Tempo – IFG



Fonte: Elaboração própria

3.2. CATEGORIAS ANALÍTICAS

Arretche (2001) sugere algumas indagações que podem favorecer a análise e compreensão da implementação de uma política pública: os agentes implementadores de fato conhecem a política pública em questão? Eles aceitam os objetivos e regras estabelecidos? Segundo a autora, caso esses atores não conheçam efetivamente os objetivos e as estratégias de operacionalização da política, eles tenderão a eleger outras referências para a implementação. Além disso, embora conhecendo o conteúdo da política, os implementadores podem discordar das prioridades estabelecidas e eleger suas próprias prioridades.

Nessa perspectiva, o trabalho analítico empreendido nessa pesquisa visa compreender a implementação da Lei 11.892/2008 no Instituto Federal de Goiás, a partir da visão dos burocratas de médio escalão. Para isso elaboramos duas categorias analíticas:

- ❖ **Compreensão da política:** clareza quanto aos princípios e objetivos da Rede Federal; conhecimento e entendimento dos dispositivos fundamentais da Lei 11.892/2008.

- ❖ **Adesão à política:** aceitação, concordância, conformidade e/ou resistência dos agentes de implementação no tocante aos princípios e objetivos da política, considerando suas ideias, valores e concepções.

Em se tratando de uma política no estilo de implementação top-down, é importante identificar que a ideia transmite a orientação oficial aos implementadores e como tais orientações são recebidas e adaptadas segundo as distintas realidades onde tais ações se inserem. Tal análise é fundamental, pois, embora os altos escalões se alinhem automaticamente em virtude do compartilhamento ideológico, as organizações e os indivíduos encarregados de implementar a política pública podem demonstrar preferências diferentes.

Entendemos que a legitimidade dessa nova institucionalidade, em grande medida, é responsabilidade dos gestores que estão à frente do processo de implementação, conduzindo debates, formando opiniões e buscando consensos possíveis. Para que isso aconteça, entendemos ser necessário que a política formulada represente algo importante e tenha sentidos e significados para os implementadores.

3.3. IMPLEMENTAÇÃO DA LEI 11.892/2008 NA VISÃO DOS GESTORES DO IFG

Em linhas gerais, um dos interesses dessa investigação é trazer um olhar acerca dos agentes públicos que atuam em posições hierárquicas intermediárias: analisar seu perfil, suas ideias e trajetórias, buscando compreender o espaço desses atores nos processos de implementação de políticas públicas.

A importância dos agentes intermediários de implementação (burocracia de médio escalão) se justifica por serem o elo entre aqueles que ocupam altos cargos (burocracia de alto escalão) e aqueles que interagem diretamente com o público beneficiário das políticas públicas (burocracia de nível de rua). Ou seja, são os principais responsáveis pela ligação entre as fases de formulação e implementação.

Os atores estudados são os gestores da reitoria do IFG, os quais estão desempenhando papel fundamental na condução do processo de implementação da nova institucionalidade do Instituto Federal de Goiás. Eles atuam nas relações entre

o alto escalão do Poder Executivo Federal – o Ministério da Educação, responsável por planejar e estabelecer diretrizes para a educação brasileira – e os profissionais que estão executando a política na linha de frente, professores e técnicos que trabalham pela materialização das ações desenvolvidas nos campi.

Os profissionais entrevistados são servidores de carreira, contratados mediante concurso público e atuam em regime de trabalho de dedicação exclusiva. Todos possuem significativa trajetória no IFG e, na maioria dos casos, ampla experiência atuando em cargos de gestão.

Analisando o período de permanência dos Pró-Reitores nas funções às quais foram designados, observa-se que o tempo médio de ocupação dos cargos tende a convergir com o período do mandato do Reitor. Outro aspecto marcante é a movimentação desses gestores dentro da reitoria. Há muitas mudanças no preenchimento dos cargos de médio escalão, entretanto, eles tendem a ser ocupados pelo mesmo grupo de atores, em geral servidores com experiência em gestão dentro da instituição.

Nota-se que o perfil desses gestores segue o seguinte padrão: homem, média de tempo de serviço de 18 anos no IFG; tempo médio de 02 anos no cargo atual; idade média de 50 anos. Além disso, comprovam alta qualificação educacional, a maioria na área de ciências exatas. Na escolha desses gestores normalmente são considerados aspectos relacionados à formação acadêmica, trajetória profissional e dimensões político-partidárias.

Tabela 1: Perfil dos entrevistados.

Designação	Tempo de serviço	Tempo cargo atual	Idade	Sexo	Formação	Titulação
G1	24	02	57	M	Matemática	Doutor
G2	32	02	52	M	Química	Mestre
G3	20	06	50	M	Física	Doutor
G4	29	02	55	M	Eletrotécnica	-
G5	12	1,5	39	M	Administração	Mestre

Fonte: Elaboração própria.

3.4. COMPREENSÃO DA POLÍTICA: OBJETIVOS, FINALIDADES E CARACATERÍSTICAS

Todos os gestores fizeram referências diretas e indiretas aos dispositivos da Lei 11.892/2008. Contudo, a análise do conteúdo das entrevistas deixa claro que o nível de compreensão das características, finalidades e objetivos dos Institutos Federais varia significativamente entre os gestores.

A maioria dos gestores demonstrou plena clareza dos elementos centrais da nova institucionalidade. Isso foi observado em duas situações distintas: a) o entrevistado explica as bases teóricas de termos e conceitos que aparecem nos artigos 6º e 7º; b) o entrevistado contextualiza os dispositivos legais, trazendo elementos históricos, culturais ou políticos que auxiliam na compreensão do assunto.

A minoria dos gestores não demonstrou um bom nível de compreensão da Lei 11.892/2008 em suas falas. Nesse caso levantamos duas hipóteses: a) o entrevistado não se sentiu a vontade ou não teve interesse em apresentar suas ideias e aprofundar suas respostas; b) o entrevistado não compreende, não tem clareza ou não se apropriou do conteúdo da lei de maneira sólida e sistematizada.

Ao serem questionados sobre as características, finalidades e objetivos dos Institutos Federais alguns temas foram recorrentes nas respostas dos gestores: a questão da vinculação de percentuais para oferta de vagas; a ideia ou conceito de *Rede*; o termo *capilaridade*; a proposta da verticalização da oferta.

Inicialmente consideramos que é relevante contextualizar a visão de um entrevistado sobre o processo de transição de CEFET para Instituto Federal, retomando a discussão realizada anteriormente, no capítulo II dessa dissertação.

Pelo lado governamental, a criação dos Institutos Federais atendeu uma demanda que existia na época que era a transformação dos antigos CEFETs em Universidades Tecnológicas, seguindo o caminho aberto pela Universidade Tecnológica do Paraná. Só que quando o CEFET Paraná foi transformado em Universidade Tecnológica houve uma redução drástica dos cursos técnicos, e a Universidade Tecnológica passou basicamente a atuar na pós-graduação e nas engenharias. Vendo esse movimento grande pela tentativa de transformação em uma instituição de fato de ensino superior, o governo veio na época com essa possibilidade da criação dos Institutos Federais, que não é universidade, mas é equiparado à universidade. É uma instituição de fato de ensino superior, no mesmo molde da universidade, mas com uma característica diferente: enquanto a universidade trabalha na

horizontalidade, os Institutos Federais vieram para trabalhar na verticalidade. Enquanto a universidade só trabalha com graduação e pós-graduação, os Institutos Federais trabalham desde a Educação Básica até a pós-graduação, com as mesmas prerrogativas das universidades. Ou seja, manteve-se aquela determinação dos Institutos trabalharem com o ensino técnico – garantindo que pelo menos cinquenta por cento de suas vagas sejam para cursos técnicos – mas dando também a possibilidade para que essas instituições hoje com grande número de pessoal qualificado a nível de mestrado e doutorado pudesse de fato atuar também na graduação e na pós-graduação (ENTREVISTADO G3).

Um aspecto interessante é o fato de que todos os gestores fizeram referência aos percentuais de atendimento em diferentes ofertas educativas, explicitando a atuação mínima determinada por lei aos Institutos Federais. Esse tema foi o mais recorrente nas entrevistas, demonstrando que trata-se de uma questão crucial da nova institucionalidade na visão dos gestores de médio escalão.

Sobre esse assunto, observa-se que os percentuais mínimos foram estabelecidos pelo legislador com o propósito de resguardar a proporcionalidade da oferta entre os diferentes cursos, a fim de garantir a consecução das prioridades do projeto político educacional dos Institutos Federais.

Os Institutos Federais devem garantir o percentual mínimo de 50% (cinquenta por cento) de vagas para atender a Educação Profissional Técnica de Nível Médio, priorizando a forma de oferta integrada ao Ensino Médio, para os concluintes do Ensino Fundamental e para o público da Educação de Jovens e Adultos. A lei prioriza a forma integrada, mas não a torna exclusiva, respeitando as características históricas, culturais e regionais das instituições.

A legislação estabelece ainda que os Institutos Federais também devem garantir o mínimo de 20% (vinte por cento) de vagas para cursos de licenciatura, programas especiais de formação pedagógica com vistas à formação de professores para a Educação Básica, com ênfase nas áreas de ciências, matemática e Educação Profissional.

O restante, 30% (trinta por cento) de vagas, devem ser destinados à oferta de cursos superiores de tecnologia visando à formação de profissionais para os diferentes setores da economia; cursos de bacharelado e engenharia, visando à formação de profissionais para os diferentes setores da economia e áreas do conhecimento; cursos de pós-graduação lato sensu de aperfeiçoamento e especialização, visando à formação de especialistas nas diferentes áreas do

conhecimento; e cursos de pós-graduação *stricto sensu* de mestrado e doutorado, que contribuam para promover o estabelecimento de bases sólidas em educação, ciência e tecnologia, com vistas no processo de geração e inovação tecnológica.

A lei registra a possibilidade de ampliação da oferta em nível superior, desde que as demandas da região assim justifiquem, entretanto, não autoriza a redução do percentual de oferta mínima em Educação Profissional Técnica de Nível Médio e exige que as alterações sejam aprovadas pelo Conselho Superior da instituição e também pelo Ministério da Educação.

G2 considera o estabelecimento de 50% de vagas para Educação Profissional Técnica de Nível Médio e 20% de vagas para formação de professores como um “divisor, dando ainda a possibilidade, dentro da verticalização, para as instituições ofertarem outras modalidades, outros níveis”.

G3 afirma que “é muito importante haver a definição desse quantitativo mínimo de oferta de vagas”, mas em seguida observa que “talvez esses números pudessem ser um pouco mais flexíveis, não fossem tão rígidos”. G3 destaca que, apesar da lei exigir o cumprimento de percentuais considerando a totalidade da oferta da instituição, o PDI do IFG orienta que os percentuais devem ser respeitados em cada campus. Segundo ele, isso foi pensado “pra evitar, por exemplo, de um campus achar que ele vai trabalhar só com pós-graduação e graduação e joga lá para o interior um campus que vai trabalhar só com nível médio”.

Nas palavras de G5 “a lei é muito feliz em propor este modelo. Eu concordo muito, acho que 50% inclusive é um número acanhado, poderia ser um pouco maior”, referindo-se à Educação Profissional Técnica de Nível Médio. Na continuidade, G5 apresenta sua visão sobre a vinculação de um percentual mínimo para a formação de professores nos Institutos Federais.

Em relação aos 20% das licenciaturas, não tenho absolutamente nada contra licenciatura, não sou um perito na área, mas vou registrar minha opinião, até pra gente poder fomentar o debate. Há uma constatação de que o Brasil precisa de mais professores. Eu tenho experiências anteriores de escolas privadas que fecharam seus cursos de licenciatura. Quer dizer então que não havia o problema de falta de vagas e sim de demanda, as pessoas não queriam fazer licenciatura em função da baixa atratividade da função docente, particularmente no ensino básico. [...] Não é o aumento de oferta de vagas nas escolas que vai garantir o aumento da quantidade de professores. Penso que há um equívoco aí, não é a garantia dos 20% das vagas para licenciaturas que vai resolver o problema nacional da falta de atratividade da carreira docente. [...] O IFG cumpre rigorosamente a oferta dos 20% das

vagas para a licenciatura, mas honestamente eu não concordo com o texto legal. É fundamental que a gente perceba com clareza que o fato de faltar professor de história não vai ser resolvido se eu abrir “mil” cursos de história, ou de qualquer outra licenciatura. O problema da falta de interesse ou de atratividade em determinadas carreiras deve ser resolvida em sua essência e não com medidas pseudopaleativas como esta (ENTREVISTADO G5).

Os dados a seguir foram extraídos da plataforma denominada “Visão IFG”. As informações demonstram que existe uma expressiva diferença entre o quantitativo de alunos regularmente matriculados e o quantitativo de oferta. Isso se justifica pelo índice de evasão e também por outros fatores que precisam ser identificados pela instituição.

Gráfico 1: Número de alunos matriculados por modalidade de ensino.

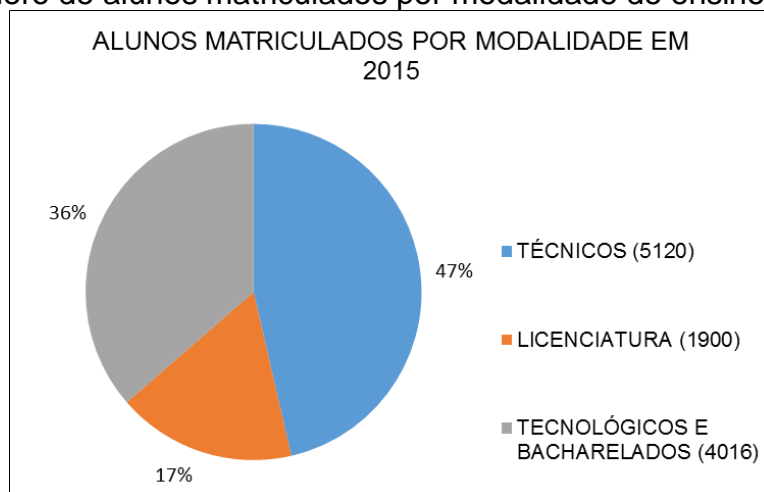
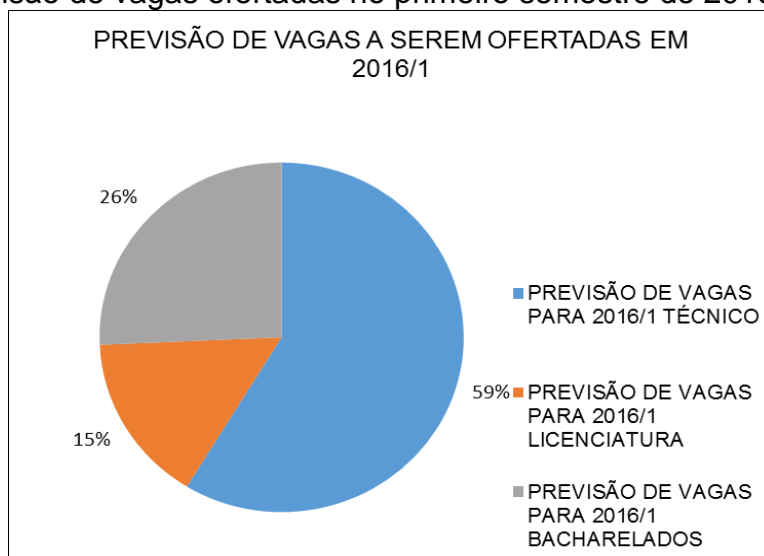


Gráfico 2: Previsão de vagas ofertadas no primeiro semestre de 2016.



Fonte: Visão IFG. Acesso em novembro/2015.

As falas dos gestores também mencionam com frequência a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica. Historicamente a denominação *Rede Federal* foi utilizada para fazer referência às instituições federais de ensino atuantes na oferta de Educação Profissional e Tecnológica, subordinadas a uma mesma pasta dentro do MEC, com a mesma fonte de financiamento e sob as mesmas normas de supervisão. Observa-se o entendimento de que

O termo rede é compreendido não somente como um agrupamento de instituições, mas como forma e estrutura de organização e funcionamento. [...] Na acepção da lei, trata-se de uma **Rede**, pois congrega um conjunto de instituições com objetivos similares, que devem interagir de forma colaborativa, construindo a trama de suas ações tendo como fios as demandas de desenvolvimento socioeconômico e inclusão social. **Federal** por estar presente em todo o território nacional, além de ser mantida e controlada por órgãos da esfera federal. De **Educação** por sua centralidade nos processos formativos. A palavra educação está adjetivada por **profissional, científica e tecnológica** pela assunção de seu foco em uma profissionalização que se dá ao mesmo tempo pelas dimensões da ciência e da tecnologia, pela indissociabilidade da prática com a teoria (SILVA, 2009, p.17).

Os termos “*Rede*” ou “*Rede Federal*” aparecem em vários sentidos, como por exemplo, no momento em que G4 diz que “o conceito de Rede é um conceito novo no Brasil”, entretanto, o entrevistado não apresenta elementos que expliquem ou contextualizem sua afirmação. G3 afirma que o fato das instituições serem em rede facilita muito, pois um instituto divide suas experiências com as demais.

Na visão de G5 a Lei 11.892/2008 não cria uma nova institucionalidade e sim uma Rede. Nas palavras do entrevistado, “quem cria a Rede o faz pensando em três coisas: 1) a capacitação através do ensino técnico; 2) a capilaridade para o interior e 3) a verticalização como princípio de formação”.

G2 afirma que “uma das grandes preocupações da Rede é entender como será possível implementar tudo o que está posto na lei 11.892/2008, identificar o cenário atual e definir rumos”. Também alerta que “a Rede passou por um processo de expansão acelerada nesses seis anos de existência, sendo agora o momento de consolidação, um desafio mediante o atual contexto econômico do país”.

É interessante notar que apesar do termo *capilaridade* não aparecer no texto da Lei 11.892/2008, ele é recorrente na fala dos entrevistados ao fazer referência à nova institucionalidade.

G3 afirma que “uma das finalidades da lei é criar uma instituição multicampi, de forma a possibilitar a capilaridade, ou seja, estar presente no interior do país”. Na visão de G4, a capilaridade trouxe desafios de implantar novos campi em municípios do interior de Goiás, onde a comunidade não conhecia o Instituto Federal de Goiás.

Outro desenho era a capilaridade, estar em outras cidades que não conheciam a instituição. As pessoas tinham ouvido falar, e quando as pessoas não conhecem a instituição, o adolescente que entra [no IFG] é porque os pais tem um projeto de que ele deveria entrar, pois é uma escola de ensino médio boa, de qualidade, tem trajetória, mas aquela escola muitas vezes não é o projeto daquele adolescente. Como transformar a escola no projeto de vida daquele aluno que acabou de entrar, que queria ir para outra escola, com outras expectativas pessoais? [...] Tudo isso está por dentro do que a lei nos estabeleceu como função social (ENTREVISTADO G4).

No tocante a expansão do IFG via interiorização, os entrevistados relatam que em visitas aos campi implantados nos últimos cinco anos, os quais não estavam presentes na organização anterior da Rede Federal, já é possível perceber o reconhecimento da comunidade em que os Institutos Federais estão inseridos. O preceito de capilarização institucional possibilitou instalar uma escola de referência em municípios distantes da capital. Observam que os campi do IFG são vistos com “orgulho pela comunidade”, apresentando uma escola diferente do que as pessoas conhecem, “muito acima do padrão que estão acostumadas”, tanto em termos de estrutura física, quanto no tocante aos recursos humanos (quantidade de profissionais, nível de formação, remuneração e condições de trabalho diferenciadas das demais redes públicas de educação). Na visão dos entrevistados, a presença do IFG nesses municípios configura um referencial para as redes públicas demonstrando que é possível colocar em prática uma educação pública, gratuita e de qualidade socialmente referenciada, desde que o Estado garanta as condições fundamentais.

Ainda sobre as características, finalidades e objetivos dos Institutos Federais um elemento comum nos discursos dos entrevistados diz respeito ao conceito de *verticalização*.

A Lei 11.892/2008 em seu artigo 6º, inciso III, estabelece que uma das finalidades dos Institutos Federais é “promover a integração e a verticalização da educação básica à educação profissional e educação superior, otimizando a

infraestrutura física, os quadros de pessoal e os recursos de gestão” (BRASIL, 2008).

Segundo G3, “enquanto a universidade trabalha na horizontalidade, os Institutos Federais trabalham na verticalidade”. Para G4 a ideia de “verticalização impõe um perfil muito novo para nós”. Na visão do entrevistado G5 a Rede Federal foi “criada com propósito específico para a capacitação em torno do ensino médio técnico, tendo uma lógica de verticalidade, ou seja, ela quer criar o ensino técnico e verticalizá-lo até o doutorado, sendo este um modelo único no mundo”.

Eu concordo com a lógica da verticalidade, ou seja, se nós de fato entendermos que o curso superior surge não porque eu preciso atender o mercado e sim porque ele é o caminho natural da integralização do conhecimento adquirido no ensino técnico, ou seja, eu não crio uma engenharia civil e sim um curso de edificações e o conhecimento ali gerado demanda um avanço. Assim, o curso de engenharia civil surge como um avanço do conhecimento gerado no curso de edificações. Não temos que fazer um mestrado em engenharia civil para atender o mercado, mas o conhecimento ali gerado vai ser expandido, gerando assim sua verticalização. A verticalização ocorre de baixo para cima porque ela é natural do conhecimento e não do mercado (ENTREVISTADO G5).

Nesse sentido, é possível apreender que é da natureza dos Institutos Federais zelar pela verticalização do ensino e fundamentar sua política de atuação em um projeto pedagógico cujos currículos se caracterizem pela flexibilidade, itinerários de formação que permitam um diálogo rico e diverso em seu interior e integração dos diferentes níveis da educação.

Ambas, a integração e a verticalização, impactam diretamente na escolha e na forma de organização dos componentes curriculares em cada projeto de curso. Se, por uma via, a integração permite a abordagem contextualizada dos conteúdos gerais da educação básica e dos específicos da formação profissional pretendida, podendo conduzir a estruturação da capacidade de realizar associações, analogias e conexões necessárias à transposição de saberes, a transversalidade permite à instituição, em coerência com a formação desejada nos diferentes níveis de ensino, uma organização intencional desses conhecimentos considerando a complexidade e a densidade científica e tecnológica a serem trabalhadas. Dessa forma, a verticalização pode vir a permitir a construção de um leque de alternativas de formação dentro de um determinado eixo tecnológico possibilitando ao educando o desenho do itinerário formativo que melhor corresponda às suas expectativas (SILVA, 2009, p.39).

3.5. OS DOIS CONTEXTOS DE IMPLEMENTAÇÃO DA NOVA INSTITUCIONALIDADE

No caso do IFG é fundamental considerar uma particularidade que exige um olhar diferenciado no sentido de compreender as nuances relacionadas à construção da nova identidade. Existe um diferencial entre as unidades que derivam de estruturas já consolidadas e outras que surgiram de bases não existentes.

Outro fator importante diz respeito à existência de dois grupos de servidores: aqueles que migraram da estrutura institucional do CEFET-GO e aqueles que foram contratados recentemente, ingressando já na institucionalidade atual.

É possível notar que os servidores com maior tempo de carreira trazem consigo concepções e práticas ligadas à identidade da Escola Técnica e, posteriormente, do CEFET-GO. Nesse sentido, as unidades preexistentes tendem à continuidade de ideias e práticas arraigadas na cultura historicamente constituída naquele espaço, muitas vezes com um modelo organizacional centralizado no grupo de dirigentes.

Os servidores que ingressaram nos últimos seis anos, em sua maioria, viram nos Institutos Federais uma alternativa de atuação profissional próxima à carreira das Universidades Federais. As novas unidades implantadas em decorrência do processo recente de expansão, contam com a presença desses jovens pesquisadores, provindos ou não da região, o que apresenta um lado positivo e um lado difícil. É positivo construir uma nova cultura organizacional com servidores recém-contratados, pois a maioria deles estão abertos a aprender, a compartilhar ideias e construir o campus coletivamente. O lado difícil fica por conta de garantir ações formativas onde esses novos servidores se apropriem da trajetória histórica da instituição e principalmente dos conceitos e debates fundamentais relacionados à EPT no contexto da educação brasileira.

A maior parte dos gestores lotados na reitoria do IFG e também nos campi Goiânia e Jataí são servidores com mais de dez anos de carreira, os quais presenciaram vários processos de transição na identidade institucional e possuem maior clareza quanto à trajetória da instituição.

Quanto aos atores lotados nos demais campi, em sua maioria, têm menos de cinco anos de carreira. Isso se justifica pelo processo recente de expansão. No caso

do IFG, essa expansão significou a construção de mais de dez campi espalhados pelo território goiano.

Os entrevistados foram questionados sobre como se deu a implementação da nova identidade do IFG, visando analisar se na visão deles existe diferença entre implementar uma nova institucionalidade nos campi preexistentes (os quais transitaram de CEFET-GO para IFG) e nos novos campi decorrentes do processo de expansão (os quais já nasceram sob essa nova identidade).

Em algumas entrevistas os gestores relatam a existência de resistência - explícita ou implícita - à mudança organizacional em campi preexistentes (aqueles que já existiam antes de 2008). As falas inferem que isso representou algumas dificuldades gerenciais para efetivar a nova identidade nesses campi, visto que as transformações necessárias no contexto institucional demandavam mudanças na cultura organizacional, principalmente no tocante às concepções e práticas relacionadas ao ensino, à pesquisa e à extensão.

No caso do IFG nós já contávamos com 3 unidades preexistentes: Goiânia, Jataí e Inhumas. A gente percebe que o perfil desses campus é completamente diferente dos que foram inseridos na expansão. Isso dificultou? Sim. [...] Há determinados segmentos com dificuldade em assumir esta nova identificação. Os campus preexistentes aderiram a essa nova identidade bem mais lentamente. Quando você implanta um campus hoje, quem chega nesse novo campus já sabe o que vai ter que fazer, vai começar tudo. Nos outros já é uma questão de adaptação, de transformação, extinção de cursos, criação de novos cursos, isto gera desconforto (ENTREVISTADO G1).

No momento em que os formuladores constroem o desenho da política pública não conseguem prever a totalidade da realidade sobre a qual se pretende interferir. Sendo assim, a reação esperada dos agentes implementadores tende a ser um elemento decisivo na definição do conteúdo das políticas públicas. Nessa perspectiva, devemos considerar que

Políticas não são formuladas em condições de irrestrita liberdade. Dado que a formulação de um programa - com seus objetivos e desenho - é em si mesma um processo de negociações e barganhas, seu desenho final não será necessariamente o mais adequado, mas - sim - aquele em torno do qual foi possível obter algum grau de acordo ao longo do processo decisório (ARRETCHE, 2001, p.50).

Nesse sentido, a diversidade de contextos de implementação pode fazer com que uma mesma regulamentação produza impactos inteiramente diversos em diferentes unidades. Por estas razões, é possível que algumas das especificações da política possam operar, no plano local, de modo contrário aos objetivos do programa.

Na visão de Arretche (2001), a quantidade de conflitos de interesse, concepções políticas e ideológicas e as diversas visões de mundo existentes entre formuladores e implementadores implica que dificilmente uma política pública alcança plenamente seus objetivos e seja implementada inteiramente de acordo com seu desenho inicial.

Nesse sentido, nota-se que cada grupo constrói uma representação específica de uma dada realidade em função de suas trajetórias, concepções, rivalidades e disputas. No caso da implementação da Lei 11.892/2008 no IFG é perceptível que a gestão central da instituição não planejou estratégias diferenciadas para os contextos específicos dos campi preexistentes, nos quais não nasceu uma nova instituição e sim, houve transição para uma nova identidade institucional.

À época, como professor do campus Goiânia, observei que houve um certo temor. Setores mais conservadores temiam pela perda de excelência, temiam pelos desafios que estavam colocados... Já temiam pela questão da EJA: muita gente rechaçava isso, não combinava na cabeça deles, uma escola de excelência e tudo mais, que tem o nobre desafio de oferecer cursos superiores e engenharias, vai oferecer EJA? Ou seja, a escola também escancarou as suas diferenças de visão de projeto institucional, em certa medida isso foi aflorado. Já os setores mais à esquerda achavam que isso precarizava, um conjunto de tarefas e funções, em certa medida colocava em risco o projeto, não pelos motivos que o setor conservador colocava, mas porque poderia não cumprir de fato seu papel social (ENTREVISTADO G4).

Conforme discutido no capítulo I, a implementação envolve uma complexa cadeia de fatores ligados às intenções dos formuladores e as ações dos agentes de implementação situados em diferentes níveis organizacionais. Arretche (2001) observa que a implementação é impactada pela capacidade dos formuladores de obter adesão dos implementadores aos objetivos e à metodologia operacional de uma política.

Quanto a isso identificamos em trechos das falas dos entrevistados que alguns grupos de atores dos campi preexistentes expressaram por meio de discursos e práticas uma “sensação de prejuízo”, remetendo a ideia de que as

unidades antigas não tivessem sido beneficiadas pela transição de CEFET-GO para IFG, e, pelo contrário, tivessem sido prejudicadas pela expansão da instituição.

Os servidores dos campus mais antigos carregam um sentimento de flagelo, como se não tivesse investimento nesses campus. Eles lidam com uma perda que é irreal. Muitas vezes, a matriz originária dessa sensação de perda é uma certa mesquinhez, de imaginar que precarizou nossa instituição. Isto não é verdade, isto é uma afirmação de um discurso precarizado. Outra coisa é que estamos distantes de um patamar elevado, imagine ideal, mas a sensação de perda é um certo receio de compartilhar. [...] Na verdade, estes professores tem uma sensação de perda de certo conforto que na verdade eles nunca tiveram (ENTREVISTADO G4).

O entrevistado G2 concorda que “os campus mais antigos, como Goiânia e Jataí, tiveram certa resistência, talvez devido à falta de entendimento”. Na visão do entrevistado, “existe um diferencial, é uma mudança de cultura para os campus mais antigos, acostumados com determinadas proposições. Aí é necessário fazer uma transição, existindo realmente uma resistência.”

A sensação de prejuízo do campus Goiânia se deve ao fato de se tratar de um prédio tombado, não tendo condições de expansão. A saída é adquirir outros espaços e utilizar os espaços de outros campus da região metropolitana para desenvolver atividades em conjunto, como a pesquisa. Mas é importante observar que hoje os campus mais novos também se sentem na mesma situação. Por exemplo, eles são contra a criação de novos campus, novas unidades, porque acham que se criar novas unidades aquele recurso que ia para a criação das novas unidades vem para o campus que já está em funcionamento. Isso não é assim que funciona. Quando o Governo Federal define a criação de um novo campus, aquele recurso é específico para aquele campus que está sendo criado. Não existe esse prejuízo (ENTREVISTADO G2).

G5 relata que no campus Goiânia essa resistência é ainda mais evidente e complexa que nos demais campi. Sobre essa questão o entrevistado G2 chama atenção para um fator que pode ter agravado essa ‘crise de identidade’: “um ponto negativo foi que a reitoria ficou instalada por quase três anos dentro do campus Goiânia. Isso foi muito ruim, causando muita confusão entre a posição do diretor do campus e do Reitor, ficando tudo muito centralizado na figura Reitor”.

Alguns entrevistados acreditam que nos campi recentemente implantados não há uma “crise de identidade” tão acentuada, pois a instituição já chega naquele município com o formato de Instituto Federal. No tocante aos campi preexistentes as nomenclaturas “Escola Técnica” e “CEFET” ainda estão muito presentes na memória

da sociedade. Os gestores acrescentam que tem sido um processo complicado romper com a ideia cristalizada na sociedade que associa a imagem da instituição ao oferecimento da Educação Profissional de Nível Médio/Técnico.

Quando se fala em identidade, claro que há uma diferença. Você vai em Valparaíso de Goiás, vai em Luziânia, você fala em Instituto Federal todo mundo sabe. Não tem essa questão de uma outra instituição, é aquela instituição que foi criada ali, pode até não estar bem divulgada mas você não tem uma crise de identidade. Mas se você pegar Goiânia e Jataí, teve esse problema com a questão da identidade, e muito. Principalmente quando passou de Escola Técnica para CEFET. A instituição ficou dez anos como CEFET. Jataí tinha quinze anos de Escola Técnica e passou a CEFET. Goiânia tinha mais de 50 anos como Escola Técnica e passou a CEFET. A Escola Técnica era conhecida. Muito conhecida. Depois quando veio como CEFET, aliás, a instituição não conseguiu nem mesmo consolidar-se como CEFET. Quando tava começando a pegar o nome CEFET, aí mudamos novamente. Nessa passagem para Instituto Federal, talvez pela expansão e pela divulgação na mídia e tudo mais, talvez nós tenhamos tido menos problema de identidade. Mas essa questão não é simples, [...] quebrar isso não é fácil. É bem diferente você pegar as unidades preexistentes com as unidades novas. Nas unidades novas você está indo para uma comunidade que não tem essa relação histórica com o nome. Pela identidade é realmente bem diferente (ENTREVISTADO G3).

Quanto aos campus mais novos, inicia na égide de uma nova lei, é mais fácil. Se começa 'do nada' e a partir daí você vai fazendo as adequações. Não precisa de uma mudança no pensamento e na forma de agir das pessoas. Você consegue conduzir pra atingir a finalidade proposta na criação dos Institutos. Nos campus novos é tudo novo. É uma diferença gritante. Quando você propõe, quando você encaminha, as coisas atingem as metas propostas com mais facilidade. Não existe tanta resistência. Logicamente, de acordo com a formação de um grupo maior vão chegando as resistências, na perspectiva das discussões, [...] há um amadurecimento da comunidade para as discussões que são propostas (ENTREVISTADO G2).

Em nenhum momento os entrevistados fizeram referência à realização de ações institucionais que pudessem integrar a comunidade de todos os campi nas discussões da implementação da nova institucionalidade e da construção dos referenciais da identidade do IFG, tais como: ciclo de debates, fóruns, seminários, cursos, etc. Chama atenção a questão de não terem sido propostos mecanismos oficiais de formação e/ou socialização dos novos atores que ingressaram por meio de concurso público no contexto da nova institucionalidade.

De maneira geral, os relatos possibilitam inferir que a transição não aconteceu de maneira a garantir a participação efetiva e democrática de todos os envolvidos no processo. No momento crucial da mudança de institucionalidade não foram

promovidas ações formativas que possibilitassem ao coletivo de servidores, estudantes e à sociedade em geral compreender e participar dos processos decisórios inerentes a essa transição. Esse cenário tornou mais complexa a missão de implementar e consolidar a nova identidade do IFG, tendo em vista que somente a partir da compreensão e da participação crítica e comprometida dos sujeitos é que a dinâmica de desenvolvimento institucional será exitosa.

Nota-se que uma minoria desses atores buscou estudar e compreender a política pública de maneira voluntária, ou seja, “por conta própria”. Contudo, a grande maioria dos novos servidores teve o primeiro contato com o plano através do olhar dos atores mais antigos, provenientes do CEFET-GO. Esses últimos representam parcela significativa do grupo de gestores dos novos campi.

Isso aconteceu entre o campus Goiânia, que é nossa matriz histórica, e os campus novos. Houve ciúmes, sensação de perda, ou de se sentir ameaçado. *“Nós somos a Escola Técnica, nós somos esse patrimônio educacional de Goiás. E agora isso tá virando assim, em tudo que é lugar, como é que é isso?”* Então não podia contar com pessoas que estavam enciumadas, elas talvez não fossem as melhores pessoas pra ir lá para o interior. Ora, mas todos os gestores dos campus novos eram oriundos de Goiânia ou de Jataí. Quem chegou nestes lugares com a visão capital – interior, com a visão de hierarquia, quebrou a cara. Precisaram reelaborar sua chegada nestes lugares (ENTREVISTADO G4).

Assim, observa-se que o controle do funcionamento dos novos campi surge como uma questão importante. Os cargos de direção dos campi tiveram seus diretores escolhidos pela reitoria, utilizando-se como critério principal o alinhamento às preferências do Reitor. Os servidores escolhidos para tais funções tiveram o desafio de buscar o “controle” sobre os grupos administrativamente subordinados, estratégia considerada fundamental para garantir a direção da implementação da política no modelo top-down. Isso porque os novos servidores poderiam apresentar resistências à reprodução do projeto, já que foram contratados sob a perspectiva de um novo modelo institucional de EPT.

Diante dessa exposição, fica demonstrado que os gestores responsáveis direta ou indiretamente pela implementação de uma política pública trabalham em um campo de interesses que muitas vezes são divergentes, contraditórios, conflituosos. As políticas estão em constante movimento, pois são feitas por pessoas e para pessoas, assim cumpre refletir de que maneira seus valores,

preferências, interesses, opções, perspectivas, que não são consensuais e muito menos unânimes, atuam no sentido de viabilizar ou dificultar a consecução dos objetivos da política pública (DRAIBE, 2001).

Observa-se então que o IFG passou por um processo de fragmentação, agravado pelas resistências de alguns grupos de atores institucionais e também pela insuficiente integração entre as unidades preexistentes e os campi implantados na última década. Nesse sentido, G4 afirma que a instituição deve se atentar aos caminhos para mediar a construção de uma unicidade institucional. “Se você tiver um conceito de unidade previamente determinado, você não constrói unidade, você pode impor por algum tempo, mas ela não é resultado”, explica o entrevistado, entendendo que essa unicidade é uma construção processual, complexa e difusa, pois se ergue também sob contradições. Segundo ele, alcançar essa matriz que é a construção da unidade institucional não é algo factível para o presente, talvez para a próxima década.

3.6. ADESÃO À POLÍTICA: CONCORDÂNCIAS E DIVERGÊNCIAS

A análise do conteúdo das entrevistas realizadas durante a pesquisa indica que os atores demonstraram razoável concordância e adesão às concepções e diretrizes norteadoras da política, mas também apresentaram ressalvas e/ou críticas de aspectos pontuais.

Entre as principais concordâncias apresentadas pelos entrevistados estão: a) equiparação com as universidades; b) redução do quantitativo de autarquias; c) autonomia político-pedagógica e financeira conferida à instituição, principalmente aos campi.

Os entrevistados manifestaram-se positivamente em relação à mudança por considerar que essa institucionalidade representa avanços à instituição. As falas salientam a importância da mudança para o desenvolvimento organizacional e destacam o recente cenário político que favoreceu a mudança, principalmente no que concerne aos investimentos assegurados por meio de políticas públicas voltadas à expansão e democratização da Educação Profissional e Tecnológica em âmbito federal. Reforçam que muito já se avançou na implementação dessa nova

identidade, mas ainda há um longo caminho a ser percorrido para alcançar a consolidação da institucionalidade proposta pela Lei 11.892/2008.

No tocante à autonomia, o entrevistado G3 explica que hoje cada campus tem sua gestão e o Reitor faz a interlocução destes campi com o MEC. Também elucida que o Reitor, juntamente com o Colégio de Dirigentes, faz a discussão de como será feita a definição orçamentária da instituição como um todo.

Outra concordância apresentada pelo entrevistado G3 diz respeito à criação do chamado banco de professores equivalentes. “Não há mais a necessidade de pedir autorização do MEC para liberação dos códigos de vagas. Antes tudo era resolvido com a contratação de professores substitutos”.

G3 relembra ainda que todas as transformações históricas da instituição foram feitas por meio de decreto presidencial. Desta vez a transformação em Instituto Federal foi feita por meio de lei, desta forma, a instituição não depende da vontade política de um determinado partido.

Os percentuais de atendimento vinculados pela Lei 11.892/2008 aos Institutos Federais constituem uma questão recorrente também no eixo de concordâncias e divergências apresentadas pelos entrevistados, reforçando que esta é uma discussão crucial da nova institucionalidade na visão dos gestores de médio escalão.

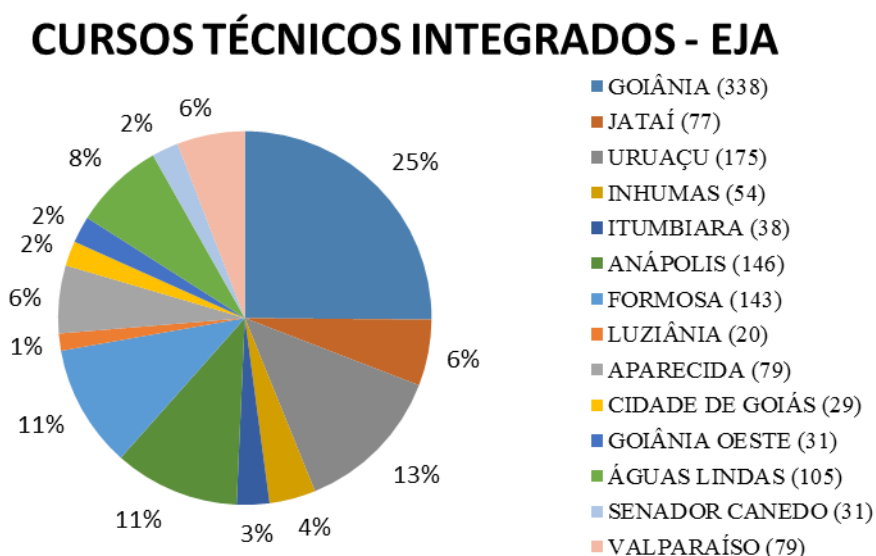
Conforme pontuado anteriormente, os Institutos Federais devem garantir os seguintes percentuais mínimos: 50% (cinquenta por cento) de vagas para atender a Educação Profissional Técnica de Nível Médio; 20% (vinte por cento) de vagas para cursos de formação de professores. Isso implica que apenas 30% (trinta por cento) de vagas podem ser ofertadas a critério da instituição. Sobre esse tema, G5 apresenta como concordância a atuação da instituição no âmbito da Educação de Jovens e Adultos integrada à Educação Profissional.

Nosso PDI trata disso e obriga cada departamento oferecer pelo menos um curso nesta modalidade. Dos nossos 17 departamentos, apenas 2 ainda não oferecem. Os departamentos são pressionados para oferecerem cursos nesta modalidade, inclusive com modelo de seleção diferente, com outra lógica. A intenção é trazer para dentro da instituição aqueles que sempre receberam “não” e que nunca tiveram a oportunidade de se escolarizar. Eu penso que isto é um avanço que não temos noção de sua dimensão, não é possível mensurar o impacto de pegar uma pessoa que não tinha oportunidade de escolarização e trazer para um ambiente de alto nível, que é o que nós oferecemos, muito diferente de tudo aquilo que esta pessoa já pensou em ter

acesso. O impacto disso não está apenas naquele cidadão e sim na família, no vizinho, enfim, em todo o círculo que o cerca. É impossível não percebermos que com a Educação de Jovens e Adultos estamos mudando a realidade de uma sociedade a partir da educação de quem possivelmente não teria uma outra oportunidade. Este é o avanço que deveria ser ainda mais bem reconhecido nos termos da legislação (ENTREVISTADO G5).

O gráfico abaixo comprova o que foi afirmado por G5, demonstrando que no ano letivo de 2015 todos os campi do IFG ofertaram Cursos Técnicos de Nível Médio na forma integrada à Educação Profissional voltados ao público da Educação de Jovens e Adultos.

Gráfico 3: Matrículas Educação de Jovens e Adultos 2015.



Fonte: Visão IFG. Acesso em novembro/2015.

Em contrapartida, a divergência pontuada por G5 diz respeito às licenciaturas nos Institutos Federais, alegando que a formação inicial de professores não deve seguir a mesma lógica dos cursos técnicos integrados.

Quando se coloca a mesma lógica para a licenciatura, estamos assumindo que iremos resolver o problema ofertando maior número de vagas e isso não é verdade. A gente demora três ciclos de ingressos para formar 10 licenciados, isto é, para 90 alunos ingressantes, apenas 10 concluem o curso. Neste sentido, como o instituto tem a natureza de capilaridade, não tem sentido esta lógica ser aplicada. Não temos público para uma licenciatura em uma cidade muito pequena. Desta forma eu me pergunto se deveríamos ser obrigados a oferecer a licenciatura em todos os campus ou se deveríamos analisar quais as cidades têm potencial para demandar estes cursos. A lógica da licenciatura deve seguir um outro modelo, que no momento eu

desconheço. A eficácia dos cursos de licenciatura gira em torno dos 11%. É um valor muito baixo em relação aos recursos disponibilizados para este fim. Se fossemos oferecer estes cursos em cidades maiores, isto é, com maior demanda, possivelmente poderíamos melhorar um pouco este índice. Um campus de excelência nas licenciaturas pode ser interessante e eficiente em relação ao oferecimento destes cursos em todos os campus. Devido às questões estruturais, aos projetos pré-estabelecidos, os cursos de licenciaturas acabam se resumindo ao aprofundamento de conteúdos e não à discussão de métodos de ensino em si (ENTREVISTADO G5).

O entrevistado G1 explica que a complexidade maior é garantir a oferta verticalizada, isto é, desde os cursos da Educação de Jovens e Adultos integrados à Educação Profissional até a Pós-graduação.

Além disso, G1 aponta como dificuldade a atual questão orçamentária, a qual “tem dificultado o acompanhamento das necessidades da instituição, tais como espaços acadêmicos mais adequados. Isto traz sim dificuldades, principalmente para a gestão”. O entrevistado acrescenta que “as dificuldades estão mais críticas neste ano, mas acreditamos que esta é uma situação momentânea. Devemos ficar muito atentos a qualquer manifestação de precarização da instituição”.

Outro aspecto relevante a ser discutido diz respeito aos relatos que remontam a influência da matriz histórica de prioridade institucional ao ensino. Observa-se que no período inicial de implementação da nova institucionalidade a discussão da carga horária dos docentes esteve centrada na quantidade de aulas, restando para o segundo plano as dimensões de pesquisa e extensão. Ou seja, as aulas são obrigatórias na composição do plano de trabalho individual do professor, já as atividades de pesquisa e extensão se constituem enquanto ações “opcionais”.

O entrevistado G3 aponta que o ensino ainda é interpretado como prioridade nos Institutos Federais, mas considera que a pesquisa está avançando no IFG. “Hoje, nas universidades, a pesquisa tem um posto mais importante que o ensino. A maior carga horária do professor é dedicada à pesquisa. No IFG, o departamento primeiro distribui as aulas e só depois encaixa atividades de pesquisa e extensão”. G3 acrescenta ainda o entendimento de que “romper com a prioridade no ensino não é fácil, mas é necessário. Devemos lutar para que o ensino, a pesquisa e a extensão sejam olhados de maneira equiparada”.

G3 entende que as possibilidades dos Institutos Federais participarem de editais de fomento à pesquisa estão crescendo progressivamente, incentivando a maior participação dos professores nas atividades desta natureza. Além disso,

pontua que os recursos que vem para o campus estão vinculados às atividades de ensino, o que dificulta a aquisição de qualquer equipamento para a pesquisa, sem que esta esteja alinhada ao ensino. Sinaliza que seria importante que os campi também destinassem uma parte do recurso para a pesquisa, isto facilitaria muito o desenvolvimento da pesquisa dentro da instituição.

Na visão de Lima e D'Ascenzi (2011b), essa prática de priorizar o ensino é operacionalizada com base na concepção que têm os atores de sua função, do ambiente organizacional e da própria política pública. Assim, a subordinação das atividades de extensão e pesquisa talvez seja uma expressão da continuidade de valores preexistentes nas estruturas organizacionais. Nesse sentido, o contexto de transição institucional se desenvolve por meio da tensão entre a manutenção do modelo preexistente e as novas exigências colocadas pelo Governo Federal.

Essa questão demanda atenção, pois tal subordinação da extensão e da pesquisa ao ensino não está prevista na política pública. Alguns relatos afirmam que as atividades de extensão, por exemplo, são formadas por cursos esporádicos ofertados de acordo com as características, formação e interesses individuais dos professores. Um dos gestores reforça essa preocupação, alertando que

Uma coisa importante é essa indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, só que nós só temos experiência na área de ensino. Temos pouco domínio na área de pesquisa, principalmente no que se refere às demandas sociais. Nós precisamos romper com a indiferença, e nós só rompemos quando quebrar a intransponibilidade do muro que separa a escola da sociedade. E quando você quebra também a presunção de supor que a escola tem o conhecimento, domina o conhecimento e que leva de forma catequética para a sociedade (ENTREVISTADO G4).

Diferentemente da intenção e incentivos do Governo Federal para levar a cabo atividades que permitiriam concretizar o objetivo de alçar os Institutos Federais a promotores de desenvolvimento local e regional por meio da educação, essas estratégias reproduzem a visão "intramuros", voltada para as preferências e características das burocracias e não da comunidade que constitui o foco da política pública. Assim, em alguma medida, a visão de EPT que a criação dos Institutos Federais buscava superar vem sendo reproduzida na estrutura organizacional. Essa questão evidencia a dificuldade dos atores provenientes da instituição preexistente de modificarem seus referenciais incorporando as atividades de extensão e pesquisa de maneira integrada ao ensino (LIMA; D'ASCENZI, 2011b).

Em linhas gerais, os entrevistados concluem que no momento atual o IFG deve se ocupar de: a) amadurecer o entendimento sobre as diretrizes institucionais e fomentar a continuidade da construção do marco regulatório (resoluções, regulamentos, etc); b) se debruçar na construção de uma agenda que efetivamente contemple um conjunto de metas prioritárias da instituição; c) avaliar os resultados alcançados nos últimos sete anos.

3.7. CONTRIBUIÇÃO TÉCNICA DA PESQUISA

Após a pesquisa de campo, formulamos uma proposta de contribuição técnica de acordo com os “achados” da presente investigação. O objetivo é propor uma alternativa de intervenção institucional, visando solucionar ou minimizar a ocorrência de alguns problemas e também superar alguns desafios de implementação da política.

Considerando que o percurso investigativo demonstrou evidências da existência de um distanciamento entre o plano normativo e as intenções iniciais da política em relação ao que vem acontecendo nos processos de implementação, pretende-se sugerir uma intervenção possível nessa situação.

Apresenta-se a seguir um **Plano de Ação** visando o fortalecimento da identidade institucional do IFG. Tal proposta consiste na apresentação de um conjunto de ações que visam ampliar o conhecimento dos agentes de implementação no tocante à política dos Institutos Federais, possibilitando maior adesão desses sujeitos aos objetivos e finalidades da instituição. A execução desse Plano de Ação pode reduzir esse distanciamento entre o plano normativo e a realidade da materialização da política, atuando naquelas variáveis identificadas como problemáticas na pesquisa.

PROPOSTA DE PLANO DE AÇÃO

TÍTULO

PLANO DE AÇÃO: FORTALECIMENTO DA IDENTIDADE INSTITUCIONAL DO IFG.

APRESENTAÇÃO/JUSTIFICATIVA

Os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia foram criados a partir do Decreto 6.095, de 24 de abril de 2007 e da Lei Nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008. Tal ordenamento jurídico instituiu a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, estabelecendo a criação de 38 Institutos Federais, sendo dois no estado de Goiás. Entre estes o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás (IFG) foi operacionalizado a partir da estrutura preexistente do Centro Federal de Educação Tecnológica de Goiás (CEFET-GO). O IFG conta atualmente com quatorze campi em funcionamento: Anápolis, Formosa, Goiânia, Inhumas, Itumbiara, Jataí, Luziânia, Uruaçu, Aparecida de Goiânia, Cidade de Goiás, Águas Lindas, Goiânia-Oeste, Senador Canedo e Valparaíso.

Os Institutos Federais representam uma proposta singular de organização e gestão no contexto histórico das políticas educacionais no Brasil. A importância que essa recente estrutura institucional da EPT assumiu na agenda da sociedade brasileira trouxe consigo complexos desafios. Ao reunir em torno dos Institutos Federais uma variedade de instituições diversificadas, a nova institucionalidade recebeu importantes atribuições: atender ao ensino técnico de nível médio; ofertar graduações tecnológicas, bacharelados e licenciaturas; atender a Educação de Jovens e Adultos integrada à Educação Profissional; atuar em nível de pós-graduação com especializações, mestrados e doutorados; e ainda desenvolver Pesquisa e Extensão.

Uma das justificativas para colocar em prática o presente Plano de Ação é a evidente necessidade de discussões específicas sobre a identidade, as concepções norteadoras, as finalidades e os objetivos dos Institutos Federais. Constituir um espaço profícuo de diálogo e formação continuada pode fornecer subsídios para

fundamentar o processo de consolidação da identidade institucional do IFG.

A legitimidade dessa nova institucionalidade, em grande medida, é responsabilidade dos atores que estão à frente do processo de implementação, conduzindo debates, formando opiniões e buscando consensos possíveis. Para que isso aconteça, entendemos ser necessário que a política formulada represente algo importante e tenha sentidos e significados para os implementadores.

A etapa de implementação de uma política pública conta com dois grupos de atores situados em pontos distintos: agentes implementadores de nível intermediário, responsáveis pela definição das diretrizes operacionais e agentes implementadores de nível local, encarregados da execução dos programas, traduzindo diretrizes em medidas concretas de intervenção na realidade.

Tais atores carregam a responsabilidade de determinar o que a política pública significa na prática e, acima de tudo, como exercê-la. Sendo assim, trata-se de um grupo fundamental à implementação de políticas públicas, pois influenciam as estratégias institucionais, defendem ideias e exercem papel importante na (re)elaboração das finalidades e objetivos da política.

As leis, os planos e os documentos de uma política pública podem constituir-se como um caminho a ser seguido ou um obstáculo a ser contornado pelos implementadores. Trata-se de um processo complexo: a materialização daquilo que está determinado nos documentos oficiais, ou seja, tornar concreto o que era abstrato.

Um dos fatores que favorecem uma implementação bem sucedida diz respeito às estratégias de intervenção adotadas pelos responsáveis por conduzir os trabalhos de efetivação da materialização da política pública. Isso implica no planejamento criterioso de ações gerenciais que considerem as especificidades do contexto político, cultural, econômico, etc., que caracterizam a cultura organizacional preexistente.

A fim de colaborar para o fortalecimento desta nova identidade, pretende-se com esta intervenção contribuir no processo de consolidação da institucionalidade proposta pela Lei 11.892/2008 no Instituto Federal de Goiás, constituindo espaços de discussão entre os quase 2000 servidores do IFG. As ações propostas visam aperfeiçoar o nível de compreensão e adesão dos atores no tocante ao conteúdo da política pública e seus significados na prática de suas atividades.

OBJETIVOS

Objetivo Geral

- Fomentar a formação político-pedagógica dos servidores do Instituto Federal de Goiás.

Objetivos Específicos

- Fornecer materiais impressos e virtuais aos servidores do IFG, permitindo-lhes maior clareza quanto aos objetivos, características e finalidades dos Institutos Federais;
- Proporcionar momentos de formação político-pedagógica aos servidores em seu próprio local de trabalho;
- Incentivar os servidores a buscarem conhecimentos que permitam melhor compreensão acerca da identidade, das concepções e das diretrizes operacionais da instituição.

AÇÕES

- Elaboração e publicação em formatos impresso e digital, de materiais visuais (cartilhas e panfletos) contendo os principais conceitos e demais informações relacionadas à identidade do IFG. Será realizada uma tiragem anual impressa deste material e os mesmos serão disponibilizados no site oficial e nas redes sociais da instituição.
- Organização de seminários, mesas redondas, ciclos de debates locais onde os servidores poderão discutir os mais diversos assuntos relacionados à sua carreira e à instituição, como seu histórico, a implementação da Lei 11.892/2008, o Projeto de Desenvolvimento Institucional;
- Realização de curso de capacitação com carga horária de 120 horas, na modalidade Educação à Distância (EaD), via plataforma Moodle, aos servidores interessados em uma formação político-pedagógica que lhes possibilite melhor compreensão sobre a identidade, as concepções e os objetivos dos Institutos Federais.

DELINEAMENTO DO MÉTODO, ESTRATÉGIAS E PROCEDIMENTOS

O projeto apresenta uma proposta embrionária, com o objetivo de colaborar no processo de fortalecimento da identidade institucional.

O Plano de Ação será estruturado e implementado por uma comissão nomeada pela reitoria do IFG. A referida comissão será composta por um representante indicado democraticamente por cada campus, perfazendo um total de 14 integrantes.

A comissão geral iniciará as suas atividades no mês de janeiro de 2016 e terá um prazo de três meses para a elaboração do Plano de Ação de fortalecimento da identidade institucional do IFG. O documento ficará disponível no site institucional por 30 dias para consulta pública e possíveis contribuições da comunidade. Após este período, a comissão geral terá mais trinta dias para concluir o projeto. O Plano de Ação será implementado em agosto de 2016, culminando no desenvolvimento das ações propostas, as quais ocorrerão concomitantemente.

A comissão geral será subdividida em três grupos, sendo cada um deles responsável por uma das ações a seguir.

1) Publicações visando o fortalecimento da identidade institucional do IFG

Confecção de materiais visuais, impressos e digitais, contendo breves orientações sobre as diretrizes político-pedagógicas do IFG. Será realizada uma tiragem impressa dos materiais para distribuição entre os servidores e os mesmos ficarão disponíveis no site institucional durante todo o período de realização do plano de ação.

2) Formação continuada nos campi do IFG

Ações de formação continuada dos servidores, em seus campus de lotação, através de seminários, ciclos de debates, mesas redondas, onde os participantes possam trocar experiências e protagonizar o debate. Cada campus será responsável pela organização do seu cronograma de atividades que englobe temas como:

- História e política da Educação Profissional e Tecnológica no Brasil;
- Tópicos sobre trabalho, cultura, ciência e tecnologia;

- Legislação, políticas e gestão da EPT na atualidade brasileira;
- Dimensões da docência nos Institutos Federais;
- Formação Integrada em diferentes níveis e modalidades de EPT: Educação Básica, EJA e no Ensino Superior.

Sugere-se que as atividades a serem desenvolvidas nos campi ocorram mensalmente, com duração de 4h por encontro, perfazendo um total de 40h. Ao final das atividades os participantes receberão certificação com especificação da carga horária cursada e descrição das atividades desenvolvidas na formação continuada.

3) Curso EaD – 120 horas

Realização de curso de formação continuada com carga horária de 120 horas, na modalidade de Educação a Distância, via plataforma Moodle, no qual os servidores interessados possam aprofundar seus estudos e discussões sobre a identidade, as concepções e os objetivos dos Institutos Federais. A formação será desenvolvida em dois módulos, contemplando quatro disciplinas com carga horária de 30 horas cada uma. As disciplinas sugeridas são:

- História e política da Educação Profissional e Tecnológica no Brasil;
- Tópicos sobre trabalho, cultura, ciência e tecnologia;
- Legislação, políticas e gestão da EPT na atualidade brasileira;
- Dimensões da docência nos Institutos Federais;
- Formação Integrada em diferentes níveis e modalidades de EPT: Educação Básica, EJA e no Ensino Superior.

Os servidores devidamente matriculados no curso terão redução de 06 (seis) horas semanais em sua jornada de trabalho na instituição, visando garantir as condições necessárias à dedicação dos cursistas durante a formação continuada. Ao final do curso o servidor deverá apresentar o certificado de conclusão à gestão de seu campus. Caso o servidor não seja certificado, este deverá ser comunicado sobre a reposição da carga horária concedida pela instituição para fins de sua participação no referido curso.

RESULTADOS ESPERADOS

Aperfeiçoamento do nível de compreensão e adesão dos servidores do IFG no tocante ao conteúdo da política pública e seus significados na prática cotidiana de suas atividades.

CRONOGRAMA DE EXECUÇÃO

		MESES																	
Atividades	mês	02/16	03/16	04/16	05/16	06/16	07/16	08/16	09/16	10/16	11/16	12/16	01/17	02/17	03/17	04/17	05/17	06/17	07/17
		Elaboração da proposta do plano de ação	X	X	X														
Consulta pública				X															
Conclusão do plano de ação					X	X													
Confecção dos materiais visuais							X	X	X	X	X								
Disponibilização dos materiais visuais												X	X	X	X	X	X	X	X
Ciclo de debates, mesas redondas e palestras nos campus							X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Curso de capacitação							X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Avaliação do plano de ação																			

DESCRIÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Nº	Descrição	Quant.	Valor Unitário	Valor Total
1	Diárias para palestrantes	140	200,00	28.000,00
2	Material gráfico	5.000	4,00	20.000,00
3				
4				
5				
TOTAL				48.000,00

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa integra um conjunto de trabalhos pautados no comprometimento ético com a investigação, contribuindo dessa maneira para a ampliação de conhecimentos sobre a educação brasileira. O objetivo não foi esgotar a discussão sobre o tema, mas explorar elementos sobre os diversos ângulos possíveis para a análise da atuação dos agentes de implementação de políticas educacionais.

O olhar conferido a um grupo específico do processo de implementação de políticas públicas - os burocratas de nível médio - buscou não apenas uma melhor compreensão sobre a esfera de atuação e caracterização deste ator, mas também uma visão mais detalhada e marcada por nuances importantes sobre a implementação da Lei 11.892/2008 no Instituto Federal de Goiás.

Consideramos que a pesquisa está em andamento, pois as transformações analisadas estão em pleno desenvolvimento. No entanto, os dados sistematizados podem contribuir significativamente na continuidade da análise e no levantamento de questões sobre os sentidos e significados das mudanças, afinal a EPT se constitui enquanto campo em disputa no Brasil.

Nossos resultados apontam para uma resposta transitória sobre as características dos processos de mudanças no IFG, a ser complementada por futuras investigações mais abrangentes, aspecto que não compromete a relevância desta pesquisa, considerando que ela poderá nortear outros trabalhos investigativos sobre a questão aqui estudada.

A pesquisa demonstrou que a materialização do novo modelo institucional dos Institutos Federais resulta da combinação entre as diretrizes estabelecidas pelo Governo Federal e as ações/decisões dos atores envolvidos, sendo o papel desempenhado pelos burocratas de médio escalão determinante para a implementação dessa política.

Isso significa que além da esfera normativa (leis, resoluções, diretrizes, planos), a materialização da nova institucionalidade também tem sido fortemente impactada por escolhas realizadas pelos agentes de implementação. Tais escolhas

estão pautadas em diversas perspectivas: político-ideológica, jurídico-normativo, pedagógica, orçamentária, entre outras.

O conjunto da discussão dos dados possibilita depreender que a política inicialmente proposta passou por algumas adaptações, envolvendo a participação de atores com poder de decisão e convencimento para que mudanças fossem promovidas. Como exemplo podemos citar que o desenho original da política de criação dos Institutos Federais, proposto na Chamada Pública MEC/SETEC nº 002/2007 previa um quantitativo de instituições diferente do que foi posteriormente publicado pela Lei nº 11.892/2008.

Nota-se que os burocratas de médio escalão estudados nessa pesquisa exercem um papel determinante no cenário atual do IFG, visto que desempenham suas funções profissionais por tempo significativo na instituição, já exerceram papéis diferenciados ao longo de suas carreiras e por isso trazem experiências que impactam no processo de implementação da nova institucionalidade. Percebe-se assim, a importância dos servidores de carreira para a consecução da política pública, pois seus conhecimentos e vivências acumulados a longo prazo são fundamentais para a operacionalização da política.

Avançando na compreensão acerca desses burocratas de médio escalão como responsáveis pelos principais processos decisórios inerentes à implementação da política, registrou-se a presença tanto de aspectos técnicos quanto de aspectos políticos como parâmetros orientadores da atuação desses gestores.

Observa-se que um dos fatores que favorecem uma implementação bem sucedida diz respeito às estratégias de intervenção adotadas pelos responsáveis por conduzir os trabalhos de efetivação da materialização da política pública. Isso implica no planejamento criterioso de ações estratégicas que considerem as especificidades do contexto político, cultural, econômico, etc., que caracterizam a identidade organizacional preexistente.

Os indícios da pesquisa levam a crer que o nível de compreensão e adesão dos gestores que conduzem o processo de implementação, por si só, não é suficiente para garantir a mudança de algumas características historicamente constituídas, tendo em vista a amplitude de atores, ideias e práticas envolvidas na totalidade da instituição.

Quanto à aplicação da Lei 11.892/2008, é possível notar ora o distanciamento, ora a aproximação do marco normativo, demonstrando a complexidade dos desafios enfrentados pelos agentes de implementação no cumprimento às diretrizes definidas pelos formuladores.

É necessário ressaltar que no momento de implementação da nova institucionalidade, o IFG já era uma organização centenária, dotada de uma identidade consolidada, estruturas e hierarquias definidas, além de características e especificidades marcantes. Isso justifica a continuidade de algumas concepções e práticas marcantes nos modelos institucionais anteriores as quais não foram alteradas até o momento e não são compatíveis com a atual institucionalidade a ser consolidada.

Observa-se então uma cultura organizacional herdada do CEFET-GO, constatando-se a tensão existente entre “novo” e “antigo”. A interpretação de tais gestores a respeito da política pública, em geral, foi baseada nas referências de Educação Profissional que lhes era familiar, constituída em sua trajetória em seu campus de origem. Tais referências influenciaram a ação dos novos atores responsáveis pelo desenvolvimento do processo de implementação e certamente resultarão consequências à política pública.

É possível assim reunir indícios que nos levam a concluir que a dificuldade de superação do modelo precedente se deve à frágil socialização do novo projeto. Como demonstram Lima e D’Ascenzi (2011a), tal processo se restringiu à aprovação de um plano normativo, não havendo grande preocupação com o processo de convencimento que deveria ser construído coletivamente em todos os níveis.

Nesse sentido, foram identificados elementos que evidenciam que no processo de estruturação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, o principal instrumento da política pública foi o plano normativo, expressando uma visão de implementação *top-down*. Cabe ressaltar que a lei cria a instituição, mas não forma sua identidade e cultura organizacional, pois essa construção só acontece por meio da interação entre os atores envolvidos no processo.

Observa-se que na ausência de uma visão coletivamente compartilhada dos objetivos, finalidades e características da política pública cada ator age de acordo com suas preferências e percepções. Dificilmente o plano, por si só, será capaz de

aglutinar todos os implementadores. Ele pode se constituir enquanto um eixo norteador, contudo, será necessário promover um esforço de divulgar, discutir e socializar a política, promovendo assim um “nivelamento” de diretrizes entre os atores envolvidos. A socialização da política pública junto aos agentes de implementação configura uma ferramenta importante de fortalecimento do projeto a ser implementado, contribuindo para que se opere a política pública da forma mais coerente possível com a intenção que lhe deu origem.

A ausência de construção hegemônica tem impacto em dois sentidos. Por um lado, deixa espaço para a hegemonia de interesses pessoais ou de segmentos burocráticos que já estavam estabelecidos previamente, gozando agora de prerrogativa hierárquica, por outro, deixa os atores ingressantes sob o risco de serem cooptados ou anulados nessa estrutura (LIMA; D'ASCENZI, 2011a, p. 48).

Sendo assim, observamos que a gestão de uma instituição em construção e em processo de formação da sua identidade revela-se complexa frente à multiplicidade de concepções, práticas e culturas existentes entre os atores envolvidos – professores, técnicos-administrativos, estudantes e a comunidade.

Nesse sentido, concluímos que o processo de implementação da política pública, para além de mera execução do plano, constitui espaço de tomada de decisões que influencia sua configuração. Nessa perspectiva, a trajetória da implementação da política pública é influenciada pela interação entre seu desenho normativo e as ideias e visões de mundo dos atores que a executaram (LIMA; D'ASCENZI, 2011a).

Por fim, cabe aqui levantarmos uma pequena agenda de pesquisa que permitirá ampliar ainda mais o olhar para a complexidade dos processos de implementação.

Ao longo da investigação foi possível comprovar a evidente necessidade de estudos específicos sobre a identidade, as concepções norteadoras, as finalidades e os objetivos dos Institutos Federais. Nesse sentido, essa pesquisa pode auxiliar estudos futuros e contribuir para a construção de novas perspectivas de análise da implementação da Lei 11.892/2008.

Ressaltamos também a necessidade de avançar no que diz respeito à análise do papel dos agentes de implementação da política educacional, estudando os sentidos atribuídos às falas, aos discursos, aos conteúdos e às representações dos

sujeitos advindos de sua experiência na formulação e implementação de políticas, sempre considerando o contexto histórico, político, social, econômico e cultural.

Outra questão passível de investigação diz respeito às condições institucionais para implementação da nova institucionalidade no IFG, ou seja, as situações enfrentadas pelos implementadores no processo de construção da identidade institucional: questões relacionadas aos recursos humanos, financeiros, políticos, etc.

REFERÊNCIAS

ALVES-MAZZOTTI, A. J. Usos e abusos dos estudos de caso. Caderno de Pesquisa. 2006, vol.36, n.129, pp. 637-651.

ARRETCHE, M. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant (orgs.). Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais. São Paulo: IEE/PUC, 2001.

BOWE, R.; BALL, S.; GOLD, A. Reforming education & changing schools: case studies in policy sociology. London: Routledge, 1992.

BRASIL. Decreto 6.095, de 24 de Abril de 2007.

BRASIL. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás. Plano de Desenvolvimento Institucional - PDI. Goiânia, dezembro de 2013.

BRASIL. Lei Federal Nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008.

BRASIL. Ministério da Educação. Chamada Pública nº. 002/2007, Chamada Pública de Proposta para constituição dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. Brasília, 2007b.

BRASIL. Ministério da Educação. Concepção e diretrizes: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia. Brasília: MEC, 2008.

DRAIBE, S. M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, Maria C. R. N.; CARVALHO, Maria do C. B. de 9 7085 (orgs). Tendências e perspectivas na avaliação de políticas públicas e programas sociais. São Paulo: IEE; São Paulo: PUC/SP, 2001.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e políticas públicas, n. 21, pp. 211-259. Brasília, junho de 2000.

GIL, A. C. Como elaborar projetos de pesquisa. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2002.

HILL, MI. Implementação: uma visão geral. In: Políticas Públicas – Coletânea – Volume 2. Brasília: ENAP, 2006.

HOFLING, E. M. Estado e políticas (públicas) sociais. Cadernos Cedes, Campinas, a. XXI, n. 55, nov. 2001.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Avaliação da implementação da Política Nacional de Educação Profissional e Tecnológica. Revista Avaliação de Políticas Públicas. Ano 4, Vol. 1, Nº 7, Jan-Jun – 2011a.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. A implementação do campus Osório/IFRS: atores locais e conformação da política pública. XV Congresso Brasileiro de Sociologia. GT 07: Educação e sociedade. Curitiba – Paraná, 2011b.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Implementação de Políticas Públicas: Perspectivas Analíticas. Revista de Sociologia e Política, vol. 21, núm. 48, 2013, pp. 101-111 Universidade Federal do Paraná - Curitiba, Brasil.

LIMA FILHO, D. L. A reforma da educação profissional no Brasil nos anos noventa. 2002. 380f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002.

LIMA FILHO, D. L. Expansão da educação superior e da educação profissional no Brasil: tensões e perspectivas. Revista Educação em Questão, Natal, v. 51, n. 37, p. 195-223, jan./abr. 2015.

LIPSKY, M. Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service. New York, Russell Sage Foundation, c, 1980.

LOTTA, G. Agentes de implementação: uma forma de análise de políticas públicas. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 19, n. 65, Jul./Dez. 2014.

LOTTA, G. Agentes de implementação: um olhar para as políticas públicas. ABCP. 6º Encontro Anual da Associação Brasileira de Ciência Política. GT: Políticas Públicas. Campinas: Unicamp, 27 de julho a 1º de agosto de 2008.

LOTTA, G. Implementação de Políticas Públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre os Burocratas de Nível de Rua no Programa Saúde da Família. Universidade de São Paulo, São Paulo. Tese de Doutorado, 2010.

LOTTA, G.; PIRES, R.; OLIVEIRA, V. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. Revista do Serviço Público. Vol. 65, nº 4 Out/Dez 2014.

LUDKE, M.; ANDRÉ, M. Métodos de coletas de dados: observação, entrevista e análise documental. In: LUDKE, Menga; ANDRÉ, Marli. Pesquisa em educação: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986. p. 25-44.

MAINARDES, J. Análise de políticas educacionais: breves considerações teórico-metodológicas. Contrapontos, v. 9 n. 1, p.4-16. Itajaí, jan./abr. 2009.

MAINARDES, J.; FERREIRA, M.; TELLO, C. Análise de políticas: fundamentos e principais debates teórico-metodológicos. In: BALL, S.; MAINARDES, J. Políticas educacionais: questões e dilemas. São Paulo: Cortez, 2011.

ORTIGARA, C. Reformas educacionais no período Lula (2003-2010): implementação nas instituições federais de ensino profissional. 2012. 324 f. Tese de doutorado. Faculdade de Educação, Unicamp, Campinas/SP, 2012.

OTRANTO, C. R. Criação e implantação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia – IFETs. In: Revista RETTA (PPGEA/UFRRJ). Ano I, nº 1, jan-jan 2010. P. 89-110.

PACHECO, E. Institutos Federais: Uma Revolução na Educação Profissional e Tecnológica. Brasília: Moderna, 2011.

RUA, M. G. Políticas públicas. Departamento de Ciências da Administração/UFSC. Florianópolis, 2009.

RUS PEREZ, J. Por que pesquisar implementação de políticas educacionais atualmente? Educação & Sociedade, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1179-1193, out./dez. 2010.

SERAFIM, M. P.; DIAS, R. P. Análise de Política: uma revisão da literatura. Cadernos Gestão Social, V.3, n.1, p.121-134, jan/jun 2012.

SILVA, C. J. R. (Org.). Institutos Federais. Lei 11.892, de 29/12/2008; Comentários e Reflexões. Brasília, DF, Editora do IFRN, 2009.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

TRIVIÑOS, A. N. S. Introdução à pesquisa em Ciências Sociais. São Paulo: Editora Atlas S.A., 1992.

VIANA, A. L. Abordagens metodológicas em políticas públicas. Revista de Administração Pública, v. 30, n. 2, p. 5-43, mar./abr. 1996.

APÊNDICE A

Universidade de Brasília
Faculdade de Educação
Programa de Pós-Graduação em Educação
Mestrado Profissional em Gestão da Educação Profissional e Tecnológica

ROTEIRO DE ENTREVISTAS

Entrevista realizada como instrumento de coleta de dados para trabalho de pesquisa de Livia Cristina Ribeiro dos Reis, mestranda do Programa de Pós Graduação da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília (UnB). Orientador: prof. Dr. Bernardo Kipnis.

Entrevistado: _____.
Cargo/Função/Câmpus: _____.
Data: _____. Local: _____. Duração: _____.
Designação fictícia para garantia de anonimato no texto: _____.

1. Os IF foram criados pela Lei 11.892/2008, a qual propõe uma nova institucionalidade à Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica no Brasil. Nessa perspectiva quais são os objetivos, finalidades e características dos Institutos Federais?

2. Na sua visão, como se deu a implementação da nova identidade do IFG? Existe diferença entre implementar uma nova institucionalidade em câmpus preexistentes (os quais transitaram de CEFET-GO para IFG) e os novos câmpus decorrentes do processo de expansão (os quais já nasceram sob essa nova identidade)?

3. Pontue suas principais concordâncias e divergências com relação à política proposta aos Institutos Federais.

4. Conte um pouco sobre sua atuação profissional, sua participação efetiva na implementação dessa nova institucionalidade no IFG.

APÊNDICE B

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Você está sendo convidado a participar da pesquisa “*A implementação da Lei 11.892/2008 no Instituto Federal de Goiás: atores, ideias e práticas*”, de responsabilidade da pesquisadora Livia Cristina Ribeiro dos Reis, aluna do Mestrado em Educação da Universidade de Brasília (UnB), sob orientação do Professor Dr. Bernardo Kipnis. O objetivo desta pesquisa é analisar o processo de implementação da nova institucionalidade proposta pela Lei 11.892/2008 no IFG. Assim, gostaria de consultá-lo(a) sobre seu interesse e disponibilidade de cooperar com a pesquisa.

Você receberá todos os esclarecimentos necessários antes, durante e após a finalização da pesquisa, e lhe asseguro que o seu nome não será divulgado, sendo mantido o mais rigoroso sigilo mediante a omissão total de informações que permitam identificá-lo(a).

A coleta de dados será realizada por meio de entrevistas individuais. É para este procedimento que você está sendo convidado a participar. Os dados provenientes de sua participação na pesquisa, tais como gravações ou filmagens, ficarão sob a guarda dos pesquisadores responsáveis. Garantimos que os resultados do estudo serão socializados por meio de cópias da dissertação encaminhadas por e-mail aos participantes da pesquisa.

Pesquisas como esta podem fundamentar e subsidiar o processo de formulação e implementação de políticas públicas na área educacional, o que significa contribuições para a construção de novas perspectivas, beneficiando todos os sujeitos envolvidos: alunos, servidores e a sociedade em geral.

Sua participação é voluntária e livre de qualquer remuneração ou benefício. Você é livre para recusar-se a participar, retirar seu consentimento ou interromper sua participação a qualquer momento. A recusa em participar não irá acarretar qualquer prejuízo ou constrangimento.

Se você tiver qualquer dúvida em relação à pesquisa, poderá me contatar através do telefone xxxxxxxxxxxx ou pelo e-mail: liviacristinarr@hotmail.com. Este documento foi elaborado em duas vias, uma ficará com a equipe de pesquisa e a outra com o(a) senhor(a).

Assinatura do(a) participante

Assinatura da pesquisadora

Goiânia, ____ de _____ de _____.

ANEXO

LEI Nº 11.892, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2008

Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I DA REDE FEDERAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL, CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA

Art. 1º Fica instituída, no âmbito do sistema federal de ensino, a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, vinculada ao Ministério da Educação e constituída pelas seguintes instituições:

- I - Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia - Institutos Federais;
- II - Universidade Tecnológica Federal do Paraná - UTFPR;
- III - Centros Federais de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca - CEFET-RJ e de Minas Gerais - CEFET-MG;
- IV - Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais.

Parágrafo único. As instituições mencionadas nos incisos I, II e III do caput deste artigo possuem natureza jurídica de autarquia, detentoras de autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didático-pedagógica e disciplinar.

Art. 2º Os Institutos Federais são instituições de educação superior, básica e profissional, pluricurriculares e multicampi, especializados na oferta de educação profissional e tecnológica nas diferentes modalidades de ensino, com base na conjugação de conhecimentos técnicos e tecnológicos com as suas práticas pedagógicas, nos termos desta Lei.

§ 1º Para efeito da incidência das disposições que regem a regulação, avaliação e supervisão das instituições e dos cursos de educação superior, os Institutos Federais são equiparados às universidades federais.

§ 2º No âmbito de sua atuação, os Institutos Federais exercerão o papel de instituições acreditadoras e certificadoras de competências profissionais.

§ 3º Os Institutos Federais terão autonomia para criar e extinguir cursos, nos limites de sua área de atuação territorial, bem como para registrar diplomas dos cursos por eles oferecidos, mediante autorização do seu Conselho Superior, aplicando-se, no caso da oferta de cursos a distância, a legislação específica.

Art. 3º A UTFPR configura-se como universidade especializada, nos termos do parágrafo único do art. 52 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, regendo-se pelos princípios, finalidades e objetivos constantes da Lei nº 11.184, de 7 de outubro de 2005.

Art. 4º As Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais são estabelecimentos de ensino pertencentes à estrutura organizacional das universidades federais, dedicando-se, precipuamente, à oferta de formação profissional técnica de nível médio, em suas respectivas áreas de atuação.

CAPÍTULO II DOS INSTITUTOS FEDERAIS DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA

Seção I Da Criação dos Institutos Federais

Art. 5º Ficam criados os seguintes Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia:

I - Instituto Federal do Acre, mediante transformação da Escola Técnica Federal do Acre;

II - Instituto Federal de Alagoas, mediante integração do Centro Federal de Educação Tecnológica de Alagoas e da Escola Agrotécnica Federal de Satuba;

III - Instituto Federal do Amapá, mediante transformação da Escola Técnica Federal do Amapá;

IV - Instituto Federal do Amazonas, mediante integração do Centro Federal de Educação Tecnológica do Amazonas e das Escolas Agrotécnicas Federais de Manaus e de São Gabriel da Cachoeira;

V - Instituto Federal da Bahia, mediante transformação do Centro Federal de Educação Tecnológica da Bahia;

VI - Instituto Federal Baiano, mediante integração das Escolas Agrotécnicas Federais de Catu, de Guanambi (Antonio José Teixeira), de Santa Inês e de Senhor do Bonfim;

VII - Instituto Federal de Brasília, mediante transformação da Escola Técnica Federal de Brasília;

VIII - Instituto Federal do Ceará, mediante integração do Centro Federal de Educação Tecnológica do Ceará e das Escolas Agrotécnicas Federais de Crato e de Iguatu;

IX - Instituto Federal do Espírito Santo, mediante integração do Centro Federal de Educação Tecnológica do Espírito Santo e das Escolas Agrotécnicas Federais de Alegre, de Colatina e de Santa Teresa;

X - Instituto Federal de Goiás, mediante transformação do Centro Federal de Educação Tecnológica de Goiás;

XI - Instituto Federal Goiano, mediante integração dos Centros Federais de Educação Tecnológica de Rio Verde e de Urutaí, e da Escola Agrotécnica Federal de Ceres;

XII - Instituto Federal do Maranhão, mediante integração do Centro Federal de Educação Tecnológica do Maranhão e das Escolas Agrotécnicas Federais de Codó, de São Luís e de São Raimundo das Mangabeiras;

XIII - Instituto Federal de Minas Gerais, mediante integração dos Centros Federais de Educação Tecnológica de Ouro Preto e de Bambuí, e da Escola Agrotécnica Federal de São João Evangelista;

XIV - Instituto Federal do Norte de Minas Gerais, mediante integração do Centro Federal de Educação Tecnológica de Januária e da Escola Agrotécnica Federal de Salinas;

XV - Instituto Federal do Sudeste de Minas Gerais, mediante integração do Centro Federal de Educação Tecnológica de Rio Pomba e da Escola Agrotécnica Federal de Barbacena;

XVI - Instituto Federal do Sul de Minas Gerais, mediante integração das Escolas Agrotécnicas Federais de Inconfidentes, de Machado e de Muzambinho;

XVII - Instituto Federal do Triângulo Mineiro, mediante integração do Centro Federal de Educação Tecnológica de Uberaba e da Escola Agrotécnica Federal de Uberlândia;

XVIII - Instituto Federal de Mato Grosso, mediante integração dos Centros Federais de Educação Tecnológica de Mato Grosso e de Cuiabá, e da Escola Agrotécnica Federal de Cáceres;

XIX - Instituto Federal de Mato Grosso do Sul, mediante integração da Escola Técnica Federal de Mato Grosso do Sul e da Escola Agrotécnica Federal de Nova Andradina;

XX - Instituto Federal do Pará, mediante integração do Centro Federal de Educação Tecnológica do Pará e das Escolas Agrotécnicas Federais de Castanhal e de Marabá;

XXI - Instituto Federal da Paraíba, mediante integração do Centro Federal de Educação Tecnológica da Paraíba e da Escola Agrotécnica Federal de Sousa;

XXII - Instituto Federal de Pernambuco, mediante integração do Centro Federal de Educação Tecnológica de Pernambuco e das Escolas Agrotécnicas Federais de Barreiros, de Belo Jardim e de Vitória de Santo Antão;

XXIII - Instituto Federal do Sertão Pernambucano, mediante transformação do Centro Federal de Educação Tecnológica de Petrolina;

XXIV - Instituto Federal do Piauí, mediante transformação do Centro Federal de Educação Tecnológica do Piauí;

XXV - Instituto Federal do Paraná, mediante transformação da Escola Técnica da Universidade Federal do Paraná;

XXVI - Instituto Federal do Rio de Janeiro, mediante transformação do Centro Federal de Educação Tecnológica de Química de Nilópolis;

XXVII - Instituto Federal Fluminense, mediante transformação do Centro Federal de Educação Tecnológica de Campos;

XXVIII - Instituto Federal do Rio Grande do Norte, mediante transformação do Centro Federal de Educação Tecnológica do Rio Grande do Norte;

XXIX - Instituto Federal do Rio Grande do Sul, mediante integração do Centro Federal de Educação Tecnológica de Bento Gonçalves, da Escola Técnica Federal de Canoas e da Escola Agrotécnica Federal de Sertão;

XXX - Instituto Federal Farroupilha, mediante integração do Centro Federal de Educação Tecnológica de São Vicente do Sul e da Escola Agrotécnica Federal de Alegrete;

XXXI - Instituto Federal Sul-rio-grandense, mediante transformação do Centro Federal de Educação Tecnológica de Pelotas;

XXXII - Instituto Federal de Rondônia, mediante integração da Escola Técnica Federal de Rondônia e da Escola Agrotécnica Federal de Colorado do Oeste;

XXXIII - Instituto Federal de Roraima, mediante transformação do Centro Federal de Educação Tecnológica de Roraima;

XXXIV - Instituto Federal de Santa Catarina, mediante transformação do Centro Federal de Educação Tecnológica de Santa Catarina;

XXXV - Instituto Federal Catarinense, mediante integração das Escolas Agrotécnicas Federais de Concórdia, de Rio do Sul e de Sombrio;

XXXVI - Instituto Federal de São Paulo, mediante transformação do Centro Federal de Educação Tecnológica de São Paulo;

XXXVII - Instituto Federal de Sergipe, mediante integração do Centro Federal de Educação Tecnológica de Sergipe e da Escola Agrotécnica Federal de São Cristóvão; e

XXXVIII - Instituto Federal do Tocantins, mediante integração da Escola Técnica Federal de Palmas e da Escola Agrotécnica Federal de Araguatins.

§ 1º As localidades onde serão constituídas as reitorias dos Institutos Federais constam do Anexo I desta Lei.

§ 2º A unidade de ensino que compõe a estrutura organizacional de instituição transformada ou integrada em Instituto Federal passa de forma automática, independentemente de qualquer formalidade, à condição de campus da nova instituição.

§ 3º A relação de Escolas Técnicas Vinculadas a Universidades Federais que passam a integrar os Institutos Federais consta do Anexo II desta Lei.

§ 4º As Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais não mencionadas na composição dos Institutos Federais, conforme relação constante do Anexo III desta Lei, poderão, mediante aprovação do Conselho Superior de sua respectiva universidade federal, propor ao Ministério da Educação a adesão ao Instituto Federal que esteja constituído na mesma base territorial.

§ 5º A relação dos campi que integrarão cada um dos Institutos Federais criados nos termos desta Lei será estabelecida em ato do Ministro de Estado da Educação.

Seção II

Das Finalidades e Características dos Institutos Federais

Art. 6º Os Institutos Federais têm por finalidades e características:

I - ofertar educação profissional e tecnológica, em todos os seus níveis e modalidades, formando e qualificando cidadãos com vistas na atuação profissional nos diversos setores da economia, com ênfase no desenvolvimento socioeconômico local, regional e nacional;

II - desenvolver a educação profissional e tecnológica como processo educativo e investigativo de geração e adaptação de soluções técnicas e tecnológicas às demandas sociais e peculiaridades regionais;

III - promover a integração e a verticalização da educação básica à educação profissional e educação superior, otimizando a infra-estrutura física, os quadros de pessoal e os recursos de gestão;

IV - orientar sua oferta formativa em benefício da consolidação e fortalecimento dos arranjos produtivos, sociais e culturais locais, identificados com base no mapeamento das potencialidades de desenvolvimento socioeconômico e cultural no âmbito de atuação do Instituto Federal;

V - constituir-se em centro de excelência na oferta do ensino de ciências, em geral, e de ciências aplicadas, em particular, estimulando o desenvolvimento de espírito crítico, voltado à investigação empírica;

VI - qualificar-se como centro de referência no apoio à oferta do ensino de ciências nas instituições públicas de ensino, oferecendo capacitação técnica e atualização pedagógica aos docentes das redes públicas de ensino;

VII - desenvolver programas de extensão e de divulgação científica e tecnológica;

VIII - realizar e estimular a pesquisa aplicada, a produção cultural, o empreendedorismo, o cooperativismo e o desenvolvimento científico e tecnológico;

IX - promover a produção, o desenvolvimento e a transferência de tecnologias sociais, notadamente as voltadas à preservação do meio ambiente.

Seção III **Dos Objetivos dos Institutos Federais**

Art. 7º Observadas as finalidades e características definidas no art. 6º desta Lei, são objetivos dos Institutos Federais:

I - ministrar educação profissional técnica de nível médio, prioritariamente na forma de cursos integrados, para os concluintes do ensino fundamental e para o público da educação de jovens e adultos;

II - ministrar cursos de formação inicial e continuada de trabalhadores, objetivando a capacitação, o aperfeiçoamento, a especialização e a atualização de profissionais, em todos os níveis de escolaridade, nas áreas da educação profissional e tecnológica;

III - realizar pesquisas aplicadas, estimulando o desenvolvimento de soluções técnicas e tecnológicas, estendendo seus benefícios à comunidade;

IV - desenvolver atividades de extensão de acordo com os princípios e finalidades da educação profissional e tecnológica, em articulação com o mundo do

trabalho e os segmentos sociais, e com ênfase na produção, desenvolvimento e difusão de conhecimentos científicos e tecnológicos;

V - estimular e apoiar processos educativos que levem à geração de trabalho e renda e à emancipação do cidadão na perspectiva do desenvolvimento socioeconômico local e regional; e

VI - ministrar em nível de educação superior:

- a) cursos superiores de tecnologia visando à formação de profissionais para os diferentes setores da economia;
- b) cursos de licenciatura, bem como programas especiais de formação pedagógica, com vistas na formação de professores para a educação básica, sobretudo nas áreas de ciências e matemática, e para a educação profissional;
- c) cursos de bacharelado e engenharia, visando à formação de profissionais para os diferentes setores da economia e áreas do conhecimento;
- d) cursos de pós-graduação lato sensu de aperfeiçoamento e especialização, visando à formação de especialistas nas diferentes áreas do conhecimento; e
- e) cursos de pós-graduação stricto sensu de mestrado e doutorado, que contribuam para promover o estabelecimento de bases sólidas em educação, ciência e tecnologia, com vistas no processo de geração e inovação tecnológica.

Art. 8º No desenvolvimento da sua ação acadêmica, o Instituto Federal, em cada exercício, deverá garantir o mínimo de 50% (cinquenta por cento) de suas vagas para atender aos objetivos definidos no inciso I do caput do art. 7º desta Lei, e o mínimo de 20% (vinte por cento) de suas vagas para atender ao previsto na alínea b do inciso VI do caput do citado art. 7º.

§ 1º O cumprimento dos percentuais referidos no caput deverá observar o conceito de aluno-equivalente, conforme regulamentação a ser expedida pelo Ministério da Educação.

§ 2º Nas regiões em que as demandas sociais pela formação em nível superior justificarem, o Conselho Superior do Instituto Federal poderá, com anuência do Ministério da Educação, autorizar o ajuste da oferta desse nível de ensino, sem prejuízo do índice definido no caput deste artigo, para atender aos objetivos definidos no inciso I do caput do art. 7º desta Lei.

Seção IV

Da Estrutura Organizacional dos Institutos Federais

Art. 9º Cada Instituto Federal é organizado em estrutura multicampi, com proposta orçamentária anual identificada para cada campus e a reitoria, exceto no que diz respeito a pessoal, encargos sociais e benefícios aos servidores.

Art. 10. A administração dos Institutos Federais terá como órgãos superiores o Colégio de Dirigentes e o Conselho Superior.

§ 1º As presidências do Colégio de Dirigentes e do Conselho Superior serão exercidas pelo Reitor do Instituto Federal.

§ 2º O Colégio de Dirigentes, de caráter consultivo, será composto pelo Reitor, pelos Pró-Reitores e pelo Diretor-Geral de cada um dos campi que integram o Instituto Federal.

§ 3º O Conselho Superior, de caráter consultivo e deliberativo, será composto por representantes dos docentes, dos estudantes, dos servidores técnico-administrativos, dos egressos da instituição, da sociedade civil, do Ministério da Educação e do Colégio de Dirigentes do Instituto Federal, assegurando-se a representação paritária dos segmentos que compõem a comunidade acadêmica.

§ 4º O estatuto do Instituto Federal disporá sobre a estruturação, as competências e as normas de funcionamento do Colégio de Dirigentes e do Conselho Superior.

Art. 11. Os Institutos Federais terão como órgão executivo a reitoria, composta por 1 (um) Reitor e 5 (cinco) Pró-Reitores.

§ 1º Poderão ser nomeados Pró-Reitores os servidores ocupantes de cargo efetivo da carreira docente ou de cargo efetivo de nível superior da carreira dos técnico-administrativos do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, desde que possuam o mínimo de 5 (cinco) anos de efetivo exercício em instituição federal de educação profissional e tecnológica.

§ 2º A reitoria, como órgão de administração central, poderá ser instalada em espaço físico distinto de qualquer dos campi que integram o Instituto Federal, desde que previsto em seu estatuto e aprovado pelo Ministério da Educação.

Art. 12. Os Reitores serão nomeados pelo Presidente da República, para mandato de 4 (quatro) anos, permitida uma recondução, após processo de consulta à comunidade escolar do respectivo Instituto Federal, atribuindo-se o peso de 1/3 (um terço) para a manifestação do corpo docente, de 1/3 (um terço) para a manifestação dos servidores técnico-administrativos e de 1/3 (um terço) para a manifestação do corpo discente.

§ 1º Poderão candidatar-se ao cargo de Reitor os docentes pertencentes ao Quadro de Pessoal Ativo Permanente de qualquer dos campi que integram o Instituto Federal, desde que possuam o mínimo de 5 (cinco) anos de efetivo exercício em instituição federal de educação profissional e tecnológica e que atendam a, pelo menos, um dos seguintes requisitos:

I - possuir o título de doutor; ou

II - estar posicionado nas Classes DIV ou DV da Carreira do Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico, ou na Classe de Professor Associado da Carreira do Magistério Superior.

§ 2º O mandato de Reitor extingue-se pelo decurso do prazo ou, antes desse prazo, pela aposentadoria, voluntária ou compulsória, pela renúncia e pela destituição ou vacância do cargo.

§ 3º Os Pró-Reitores são nomeados pelo Reitor do Instituto Federal, nos termos da legislação aplicável à nomeação de cargos de direção.

Art. 13. Os campi serão dirigidos por Diretores-Gerais, nomeados pelo Reitor para mandato de 4 (quatro) anos, permitida uma recondução, após processo de consulta à comunidade do respectivo campus, atribuindo-se o peso de 1/3 (um terço) para a manifestação do corpo docente, de 1/3 (um terço) para a manifestação dos servidores técnico-administrativos e de 1/3 (um terço) para a manifestação do corpo discente.

§ 1º Poderão candidatar-se ao cargo de Diretor-Geral do campus os servidores ocupantes de cargo efetivo da carreira docente ou de cargo efetivo de nível superior da carreira dos técnico-administrativos do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, desde que possuam o mínimo de 5 (cinco) anos de efetivo exercício em instituição federal de educação profissional e tecnológica e que se enquadrem em pelo menos uma das seguintes situações:

I - preencher os requisitos exigidos para a candidatura ao cargo de Reitor do Instituto Federal;

II - possuir o mínimo de 2 (dois) anos de exercício em cargo ou função de gestão na instituição; ou

III - ter concluído, com aproveitamento, curso de formação para o exercício de cargo ou função de gestão em instituições da administração pública.

§ 2º O Ministério da Educação expedirá normas complementares dispondo sobre o reconhecimento, a validação e a oferta regular dos cursos de que trata o inciso III do § 1º deste artigo.

CAPÍTULO III DISPOSIÇÕES GERAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 14. O Diretor-Geral de instituição transformada ou integrada em Instituto Federal nomeado para o cargo de Reitor da nova instituição exercerá esse cargo até o final de seu mandato em curso e em caráter pro tempore, com a incumbência de promover, no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, a elaboração e encaminhamento ao Ministério da Educação da proposta de estatuto e de plano de desenvolvimento institucional do Instituto Federal, assegurada a participação da comunidade acadêmica na construção dos referidos instrumentos.

§ 1º Os Diretores-Gerais das instituições transformadas em campus de Instituto Federal exercerão, até o final de seu mandato e em caráter pro tempore, o cargo de Diretor-Geral do respectivo campus.

§ 2º Nos campi em processo de implantação, os cargos de Diretor-Geral serão providos em caráter pro tempore, por nomeação do Reitor do Instituto Federal, até que seja possível identificar candidatos que atendam aos requisitos previstos no § 1º do art. 13 desta Lei.

§ 3º O Diretor-Geral nomeado para o cargo de Reitor Pro-Tempore do Instituto Federal, ou de Diretor-Geral Pro-Tempore do Campus, não poderá candidatar-se a um novo mandato, desde que já se encontre no exercício do segundo mandato, em observância ao limite máximo de investidura permitida, que são de 2 (dois) mandatos consecutivos.

Art. 15. A criação de novas instituições federais de educação profissional e tecnológica, bem como a expansão das instituições já existentes, levará em conta o

modelo de Instituto Federal, observando ainda os parâmetros e as normas definidas pelo Ministério da Educação.

Art. 16. Ficam redistribuídos para os Institutos Federais criados nos termos desta Lei todos os cargos e funções, ocupados e vagos, pertencentes aos quadros de pessoal das respectivas instituições que os integram.

§ 1º Todos os servidores e funcionários serão mantidos em sua lotação atual, exceto aqueles que forem designados pela administração superior de cada Instituto Federal para integrar o quadro de pessoal da Reitoria.

§ 2º A mudança de lotação de servidores entre diferentes campi de um mesmo Instituto Federal deverá observar o instituto da remoção, nos termos do art. 36 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

Art. 17. O patrimônio de cada um dos novos Institutos Federais será constituído:

I - pelos bens e direitos que compõem o patrimônio de cada uma das instituições que o integram, os quais ficam automaticamente transferidos, sem reservas ou condições, ao novo ente;

II - pelos bens e direitos que vier a adquirir;

III - pelas doações ou legados que receber; e

IV - por incorporações que resultem de serviços por ele realizado.

Parágrafo único. Os bens e direitos do Instituto Federal serão utilizados ou aplicados, exclusivamente, para a consecução de seus objetivos, não podendo ser alienados a não ser nos casos e condições permitidos em lei.

Art. 18. Os Centros Federais de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca CEFET-RJ e de Minas Gerais - CEFET-MG, não inseridos no reordenamento de que trata o art. 5º desta Lei, permanecem como entidades autárquicas vinculadas ao Ministério da Educação, configurando-se como instituições de ensino superior pluricurriculares, especializadas na oferta de educação tecnológica nos diferentes níveis e modalidades de ensino, caracterizando-se pela atuação prioritária na área tecnológica, na forma da legislação.

Art. 19. Os arts. 1º, 2º, 4º e 5º da Lei nº 11.740, de 16 de julho de 2008, passam a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 1º Ficam criados, no âmbito do Ministério da Educação, para redistribuição a instituições federais de educação profissional e tecnológica:

....." (NR)

"Art. 2º Ficam criados, no âmbito do Ministério da Educação, para alocação a instituições federais de educação profissional e tecnológica, os seguintes cargos em comissão e as seguintes funções gratificadas:

I - 38 (trinta e oito) cargos de direção - CD-1;

.....

IV - 508 (quinhentos e oito) cargos de direção - CD-4;

.....

VI - 2.139 (duas mil, cento e trinta e nove) Funções Gratificadas - FG-2.

....." (NR)

"Art. 4º Ficam criados, no âmbito do Ministério da Educação, para redistribuição a instituições federais de ensino superior, nos termos de ato do Ministro de Estado da Educação, os seguintes cargos:

....." (NR)

"Art. 5º Ficam criados, no âmbito do Ministério da Educação, para alocação a instituições federais de ensino superior, nos termos de ato do Ministro de Estado da Educação, os seguintes Cargos de Direção - CD e Funções Gratificadas - FG:

....." (NR)

Art. 20. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 29 de dezembro de 2008; 187º da Independência e 120º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA
Fernando Haddad
Paulo Bernardo Silva