

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

XXXXXX

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de XXXXX
XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

Artigo submetido em Junho/2017 e aceito em XXXXXX

RESUMO

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. O processo de pesquisa foi estruturado em três níveis, a saber: revisão teórica, análise documental e entrevistas. Em nosso

aporte teórico vários estudos foram utilizados, destacando-se: Arretche (2001); Lima e D'ascenzi (2011a; 2011b); Lotta, Pires e Oliveira (2014). 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.

THE IMPLEMENTATION OF LAW 11.892 / 2008 IN THE FEDERAL INSTITUTE OF GOIÁS: ACTORS, IDEAS AND PRACTICES

ABSTRACT

This paper discusses the implementation of Law 11.892 / 2008 at the Federal Institute of Goiás, based on aspects related to intermediate level implementing agents. The objective of the research is to analyze the perceptions of middle managers on the trajectory of the implementation of the new institutional structure of the IFG in the period 2009-2015. The research

process was structured in three levels, namely: theoretical review, documentary analysis and interviews. In our theoretical contribution several studies were used, highlighting: Arretche (2001); Lima and D'ascenzi (2011a; 2011b); Lotta, Pires and Oliveira (2014). The research shows that the level of understanding and adherence of the managers who lead the implementation process, by itself,

XXXX (2017)



is not sufficient to guarantee the change of some historically constituted characteristics, given the

breadth of actors, ideas and practices involved in the totality Of the institution.

KEYWORDS: Federal Institutes; Implementation; Implementation agents.

1. INTRODUÇÃO

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 ao contexto concreto de implementação da política e, sobretudo, às percepções 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 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.

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?

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

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.

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

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 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.

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”.

A importância dos agentes intermediários (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 beneficiários das políticas públicas (burocracia de nível de rua). Ou seja, são os principais responsáveis pela ligação entre as fases de formulação e implementação.

Arretche (2001) sugere algumas indagações que podem favorecer a análise de uma política: os implementadores de fato conhecem a política pública em questão? Eles aceitam os objetivos estabelecidos? Segundo a autora, caso esses atores não conheçam efetivamente os objetivos e estratégias de operacionalização, eles tenderão a eleger outras referências para a implementação. 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:

1) Compreensão da política: clareza quanto aos princípios e objetivos da Rede Federal; conhecimento e entendimento dos dispositivos fundamentais da Lei 11.892/2008;

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

3. METODOLOGIA

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”.

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 câmpus em 7 anos) situado no contexto recente mais abrangente de expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica no Brasil.

Os métodos de coleta de dados escolhidos foram **análise documental e entrevistas**. 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 (câmpus) 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).

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 interpretações cuidadosas e por isso constituíram fontes ricas e seguras de informação.

4. A IMPLEMENTAÇÃO DA LEI 11.892/2008 NO IFG

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 pois 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 perpassa pela compreensão dessa trajetória.

Com a Lei 11.892/2008, o CEFET-GO foi transformado em IFG. O rol de atividades 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 física, por meio da implantação de uma estrutura multicâmpus, o que significou um vigoroso crescimento institucional caracterizado por inúmeros desafios. Atualmente o IFG conta com quatorze unidades em funcionamento: Anápolis, Formosa, Goiânia, Inhumas, Itumbiara, Jataí, Luziânia, Uruaçu, Aparecida, Cidade de Goiás, Águas Lindas, Goiânia-Oeste, Senador Canedo e Valparaíso.

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 câmpus.

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.

Os entrevistados são servidores de carreira, contratados por concurso público e atuam em regime de trabalho de dedicação exclusiva. Possuem

significativa trajetória no IFG e, na maioria dos casos, ampla experiência em gestão. O perfil dos gestores segue o padrão: sexo masculino, média de tempo de serviço de 18 anos no IFG; tempo médio de 02 anos no cargo atual; idade média de 50 anos. Comprovam alta qualificação educacional, a maioria na área de ciências exatas.

4.1. Compreensão da política: objetivos, finalidades e características

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 compreensão significativa 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 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.

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.

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.

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”.

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 câmpus em municípios do interior de Goiás, onde a comunidade não conhecia o Instituto Federal de Goiás.

No tocante à expansão do IFG via interiorização, os entrevistados relatam que em visitas aos câmpus 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. 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.

Um elemento comum nos discursos dos entrevistados diz respeito à *verticalização*. 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 de 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”.

4.2. 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 câmpus 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 câmpus 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 câmpus, 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 câmpus espalhados pelo território goiano.

Os entrevistados foram questionados sobre a implementação da nova identidade do IFG, visando analisar se na visão deles há diferença entre implementar uma nova institucionalidade nos câmpus preexistentes (os quais transitaram de CEFET-GO para IFG) e nos novos câmpus 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 câmpus preexistentes (aqueles que já existiam antes de 2008). As falas inferem que isso representou algumas dificuldades gerenciais para efetivar a nova identidade nesses câmpus, 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 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. 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 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 câmpus preexistentes, nos quais não nasceu uma nova instituição e sim, houve transição para uma nova identidade institucional.

A implementação envolve uma 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 nas falas dos entrevistados que alguns grupos de atores dos câmpus 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.

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

G5 relata que no câmpus Goiânia essa resistência é ainda mais evidente e complexa que nos demais câmpus. 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 câmpus Goiânia. Isso foi muito ruim, causando muita confusão entre a posição do diretor do câmpus e do Reitor, ficando tudo muito centralizado na figura Reitor”.

Alguns entrevistados acreditam que nos câmpus 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 câmpus 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.

Em nenhum momento os entrevistados fizeram referência à realização de ações institucionais que pudessem integrar a comunidade de todos os câmpus 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 maioria dos novos servidores teve o primeiro contato com o plano através dos atores mais antigos, provenientes do CEFET-GO. Esses últimos representam parcela significativa do grupo de gestores dos novos câmpus.

Assim, observa-se que o controle do funcionamento dos novos câmpus surge como uma questão importante. Os cargos de direção dos câmpus 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 que o IFG passou por um processo de fragmentação, agravado pela resistência de grupos de atores institucionais e também pela insuficiente integração entre as unidades preexistentes e os câmpus implantados na última década. Nesse sentido, G4 afirma que a instituição deve se atentar aos caminhos para mediar a construção de uma unicidade institucional. “Essa unicidade é uma construção processual, complexa e difusa, pois se ergue também sob contradições. Alcançar essa matriz que é a construção da unidade institucional não é algo factível para o presente, talvez para a próxima década”.

4.3. 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 câmpus.

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, G3 explica que hoje cada câmpus tem sua gestão e o Reitor faz a interlocução destes câmpus 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 por G3 diz respeito à criação do 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. Sobre esse tema, G5 apresenta como concordância a atuação da instituição no âmbito da Educação de Jovens e Adultos integrada à Educação Profissional. 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.

G1 explica que a complexidade maior é garantir a oferta verticalizada, desde cursos de 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. 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 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”.

G3 aponta que o ensino ainda é interpretado como prioridade nos Institutos, 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 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 câmpus 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 câmpus também destinassem uma parte do recurso para a pesquisa, isto facilitaria muito o desenvolvimento da pesquisa dentro da instituição.

Segundo 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.

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).

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; b) construção de uma agenda que efetivamente contemple um conjunto de metas prioritárias da instituição; c) avaliar os resultados alcançados nos últimos sete anos.

5. CONCLUSÃO

Os burocratas de médio escalão exercem um papel determinante no cenário 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.

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 identidade, estrutura e hierarquia 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 câmpus 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. Nessa perspectiva, 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.

Conclui-se 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). Os indícios 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.

6. 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.

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.

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.

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.