



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB

FACULDADE DE EDUCAÇÃO – FE

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

**Eixo de interesse: Modelos e avaliação de políticas públicas e gestão de sistemas
para a Educação Profissional e Tecnológica (EP&T)**

**O INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA
(INSTITUTO FEDERAL) COMO NOVA INSTITUCIONALIDADE NA
EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA (EPT): UMA ANÁLISE NA
PERSPECTIVA DE REDE DE POLÍTICA PÚBLICA**

MARIA DA GLÓRIA DOS SANTOS LAIA

**Brasília/DF
Julho - 2013**



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB
FACULDADE DE EDUCAÇÃO – FE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO DA EDUCAÇÃO

**O INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA
(INSTITUTO FEDERAL) COMO NOVA INSTITUCIONALIDADE NA
EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA (EPT): UMA ANÁLISE NA
PERSPECTIVA DE REDE DE POLÍTICA PÚBLICA**

Dissertação apresentada à Faculdade de Educação da Universidade de Brasília/UnB como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Educação sob orientação do Professor Doutor Bernardo Kipnis.

Julho - 2013

MARIA DA GLÓRIA DOS SANTOS LAIA

Dedico este trabalho aos meus filhos, Daniel, Saulo, Samuel e Alice. Que eles sintam orgulho, mas sigam o exemplo; à minha mãezinha, Yvone, que desde a pré-escola ouve meus escritos com crítica e amor; à minha tia Clotilde, querida mecenas; ao meu esposo, Getúlio, que se privou de tantas coisas para me incentivar.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pelo dom da vida e da inteligência.

Ao Professor Doutor Bernardo Kipnis, pela paciência “popperiana” com minhas limitações e o incentivo permanente.

Aos colegas de turma e de debates, especialmente, Cristina Porto, Andrea, Silvailde, Graziela, Roberto Sales, Marcos, Rosana, Caetana e Mariângela. Vocês são essenciais.

Aos queridos Renzo e Elaine, por me acolherem em seu lar e partilharem sua amizade e seu pão.

Ao Professor Doutor José Vieira de Souza, que me acolheu na FE e abriu-me caminhos.

À Professora Doutora Lucília Machado, pelas contribuições epistemológicas e pelo cuidado teórico-metodológico.

Aos professores da FE-UnB com os quais convivi nesse tempo. Vocês fazem a educação de um jeito muito gostoso.

A minha família, que é tudo para mim.

**O INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA
(INSTITUTO FEDERAL) COMO NOVA INSTITUCIONALIDADE NA
EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA (EPT): UMA ANÁLISE NA
PERSPECTIVA DE REDE DE POLÍTICA PÚBLICA**

Dissertação defendida sob a avaliação da Comissão examinadora
constituída por:

Professor Dr. Bernardo Kipnis – Orientador
Universidade de Brasília

Professora Dra. Lucília Regina Machado – Examinadora
Centro Universitário UNA

Professor Doutor Remi Castioni – Examinador
Universidade de Brasília

Professora Olgamir Carvalho – Suplente
Universidade de Brasília

LISTA DE SIGLAS/ABREVIATURAS

CEFET – Centro Federal de Educação, Ciência e Tecnologia

CONINSTITUTO FEDERAL– Conselho dos Dirigentes das Instituições Federais de Educação, Ciência e Tecnologia

EAF – Escola Agrotécnica Federal

EPT – Educação Profissional e Tecnológica

ESCAP – United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific

ETF – Escola Técnica Federal

ETUF – Escola Técnica Federal vinculada a Universidade Federal

INSTITUTO FEDERAL– Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia

IFET – Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia

IFMG – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira

MEC – Ministério da Educação

SETEC – Secretaria da Educação Profissional e Tecnológica

UNED – Unidade de Ensino Descentralizada

SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SESI - Serviço Social da Indústria

IEL - Instituto Euvaldo Lodi

SENAC - Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial

SESC - Serviço Social do Comércio

SENAR - Serviço Nacional de Aprendizagem Rural

Sebrae - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SENAT - Serviço Nacional de Aprendizagem em Transportes

SEST – Serviço Social de Transportes

SESCOOP - Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo

RESUMO

O presente trabalho traz as primeiras impressões de uma investigação sobre a nova institucionalidade advinda da criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (Institutos Federais) a partir do referencial de análise de rede de política pública conhecido por “policy networks”. Esta institucionalidade se revela como alternativa às múltiplas funções que as novas instituições assumiram com a promulgação da Lei 11.890, de dezembro de 2008. Os principais atores responsáveis pela elaboração do Projeto de Lei de Criação dos Institutos Federais denotam que essa abordagem constitui-se como um modelo inovador de governança para a Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica. A análise de redes não é recente. A novidade reside no fato de se aplicar os conceitos à Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, na busca de dados que permitam estudar as instituições num cenário de mudanças, de complexidade e de continuidades. A expansão da rede federal associada às condições sócio-econômicas vivenciadas pelo país no tempo considerado foram fatores que influenciaram fortemente na decisão por esse modelo. A gestão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica torna-se o desafio a ser enfrentado não só pelo tamanho que esta rede adquire, como também pela necessidade de se manter a qualidade da oferta da Educação Profissional e Tecnológica. Os primeiros resultados apontam para que haja um acompanhamento sistematizado de forma a assegurar que não tenha havido apenas uma mudança de nomenclatura das instituições, mas que se disponha de um modelo inovador, capaz de dar respostas às mudanças no mundo do trabalho.

Palavras-chave: institucionalidade, policy networks, governança, Instituto Federal

ABSTRACT

The present work behind the first impressions of a research on the new institutional arising from the creation of the Federal Education, Science and Technology (Instituto Federal) from the reference network analysis known as "policy networks". This institutional reveals itself as an alternative to the multiple functions that the new institutions have taken with the enactment of Law 11,890 of December 2008. The main actors responsible for drafting the Bill Creation of Instituto Federal, denote that this approach is as new governance model for the Federal Network for Professional Education and Technology. Network analysis is not new. The novelty lies in the fact that the concepts apply to the Federal Network in search of data to study the institutions in a changing scenario, complexity and continuities. The expansion of the federal network associated with socio-economic conditions experienced by the country at the time considered, were factors that strongly influenced the decision by this model. The management of the Federal Network becomes the challenge to be faced not only by the size of the network assumed, but also by the need to maintain the quality of supply of Technological Education. The first results indicate that there is a systematic monitoring to ensure that there has been only one change of nomenclature of institutions, but that actually is available an innovative model, capable of responding to changes in the working world.

Keywords: institutions, policy networks, governance, Institutos Federais

RESUMEN

El presente trabajo detras de las primeras impresiones de una investigación sobre el nuevo marco institucional resultante de la creación de la Federal de Educación, Ciencia y Tecnología (Instituto Federal) a partir del análisis de red de referencia conocido como "redes de políticas". Esta institucional revela como una alternativa a las múltiples funciones que las nuevas instituciones han tomado con la promulgación de la Ley 11.890 de diciembre de 2008. Los principales actores responsables de la redacción del proyecto de ley de creación de lo Instituto Federal, indican que este enfoque es el nuevo modelo de gobernanza de la Red Federal de Educación Profesional y Tecnología. El análisis de redes no es nuevo. La novedad radica en el hecho de que los conceptos se aplican a la Red Federal en busca de los datos para el estudio de las instituciones en un cambio de escenario, la complejidad y continuidades. La expansión de la red federal relacionados con las condiciones socio-económicas experimentadas por el país en el momento considerado, fueron factores que influyeron fuertemente la decisión de este modelo. La gestión de la Red Federal se convierte en el desafío a ser enfrentado no sólo por el tamaño de la red asumido, sino también por la necesidad de mantener la calidad del suministro de Educación Tecnológica. Los primeros resultados indican que no existe un seguimiento sistemático para garantizar que sólo se ha producido un cambio de la nomenclatura de las instituciones, pero que en realidad se dispone de un modelo innovador, capaz de responder a los cambios en el mundo laboral.

Palabras clave: instituciones, redes de políticas, la gobernanza, Institutos Federais

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
OBJETIVOS.....	13
OBJETIVO GERAL.....	13
OBJETIVOS ESPECÍFICOS	13
JUSTIFICATIVA	14
CAPÍTULO I – INSTITUTO FEDERAL – BREVE HISTÓRICO E DEBATE.	21
A – UM BREVE HISTÓRICO DA EPT E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	21
B – UM BREVE “ESTADO DA ARTE” SOBRE OS INSTITUTOS FEDERAIS	29
CAPÍTULO II – ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS E GOVERNANÇA..	32
II.1 MODELOS DE ANÁLISE DE REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS	32
CONCEITOS DE REDE DE POLÍTICA PÚBLICA.	32
II.2. MODELOS DE ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	44
TIPOLOGIAS.....	47
II.3. O CONCEITO DE GOVERNANÇA	53
CAPÍTULO III – TRAJETÓRIA METODOLÓGICA	60
PROCEDIMENTOS NA COLETA DE DADOS	61
INSTRUMENTOS UTILIZADOS – DOCUMENTOS E ENTREVISTAS.....	61
REALIZAÇÃO DAS ENTREVISTAS	63
DOCUMENTOS UTILIZADOS	66
PROCEDIMENTOS DE ANÁLISE.....	67
CAPÍTULO IV – CATEGORIAS PARA OS INSTITUTOS FEDERAIS	69
NOVA INSTITUCIONALIDADE	69
INOVAÇÃO.....	76
REDE DE POLÍTICA PÚBLICA	79
GOVERNANÇA	87

DESAFIOS.....	91
CONCLUSÕES	93
DIREÇÕES PARA FUTUROS ESTUDOS	95
A – APLICAÇÃO DAS TIPOLOGIAS NA ANÁLISE DA NOVA INSTITUCIONALIDADE	95
B – ESTUDO LONGITUDINAL	103
REFERÊNCIAS	104
APÊNDICE.....	112
ROTEIRO DE ENTREVISTA.....	112

INTRODUÇÃO

A recente criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia por meio da Lei 11.892, de 28 de dezembro de 2008, tornou-se, possivelmente, uma das ações mais inovadoras nas políticas públicas para a Educação Profissional e Tecnológica (EPT) nos últimos anos. Trouxe para o debate uma nova atribuição das centenárias instituições federais de educação profissional e tecnológica, além das demais instituições que oferecem educação profissional no Brasil.

Os Institutos Federais têm atribuições múltiplas, que vão desde a educação inicial e continuada até a pós-graduação, sempre na perspectiva da educação profissional e tecnológica. Tais atribuições visam a formação de profissionais para os diversos campos de atuação, além de se propor, de forma sistematizada, a vinculação do ensino, da pesquisa e da extensão vistos como base de uma formação integral e integrada.

Como política pública, há que se analisar como se dá a inserção do Instituto Federal na comunidade, que contribuições as unidades implantadas ou em implantação trazem para a sociedade, bem como investigar esta nova institucionalidade.

PROBLEMA, OBJETIVOS E JUSTIFICATIVA

Desde que os Institutos Federais foram criados, vem-se falando da nova institucionalidade que as instituições assumiram, de um “novo modelo de reorganização das instituições federais de educação, ciência e tecnologia” (BRASIL, 2007). Um modelo que deverá se consolidar e conviver com as institucionalidades dos dois CEFET (MG e RJ) remanescentes, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná e do Colégio Dom Pedro II, além das instituições vinculadas às universidades federais.

Nesse trabalho, empregou-se o conceito de *policy network* ou redes de políticas (BONAFONT, 2004) para procurar entender porque determinadas políticas acontecem de uma forma e não de outra, como uma ideia se estabelece ou prevalece sobre outra, que papel desempenham comunidades epistêmicas.

A expressão *policy network* é utilizada, tanto no singular como no plural, para referir-se a “redes de políticas” (BONAFONT, 2004), não se encontrando um consenso

na literatura sobre possíveis diferenças conceituais. Procurou-se, a partir desse referencial, considerar a análise de redes como um marco analítico para uma investigação dos Institutos Federais como uma política pública para a EPT.

A novidade aqui reside na possibilidade de se analisar a implantação dos Institutos Federais a partir desse referencial considerando sua organização em rede semelhante ao processo de europeização ocorrido entre os países membros da União Europeia, guardando-se as devidas e necessárias proporções (a integração de países versus a integração de instituições) e atribuições (construção da comunidade europeia versus construção dos Institutos Federais).

A questão que se coloca, nesse cenário, é a seguinte: a atuação em rede se materializa na nova institucionalidade representada pela criação dos Institutos Federais?

OBJETIVOS

OBJETIVO GERAL

Analisar a nova institucionalidade, denominada Instituto Federal, à luz dos referenciais da “policy network” (análise de rede de política pública).

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Analisar a criação do Instituto Federal como política pública para a Educação Profissional e Tecnológica;
- Realizar uma resenha das produções sobre os Institutos Federais;
- Realizar análise empírica da nova institucionalidade a partir das falas dos principais atores responsáveis pela elaboração do modelo Instituto Federal.

JUSTIFICATIVA

A rede federal de EPT vem adquirindo desde o tempo das Escolas de Aprendizizes e Artífices uma dimensão distinta de seus objetivos iniciais. Nesse lapso temporal, constatou-se efetiva contribuição à formação profissional de jovens e de adultos.

A qualidade do ensino técnico de nível médio da rede federal despertou o interesse da classe média em cursar estas instituições visando única e exclusivamente a preparação para o vestibular, o que reforçou o argumento da ruptura do ensino técnico e o médio que se materializa no Decreto 2208/97. Se, de um lado, a Constituição Federal assegura o direito à educação e continuidade dos estudos, de outro, inicia-se um processo de desmonte do ensino técnico de nível médio cuja reforma ao final de 1990, conforme afirma Castro (1995) citado por Ney (2006),

surge fundamentada nos seguintes argumentos: a) a necessidade de expansão de oferta de vagas no Ensino Médio; b) a adequação da formação profissional aos novos perfis profissionais exigidos pelo mercado de trabalho; c) a idéia de que o processo de formação profissional deve deixar de ser estático (obtido de uma única vez com a qualificação profissional) e passar a ser contínuo (a questão da educação continuada); d) a crescente demanda do nível de escolaridade do trabalhador em função das novas tecnologias e dos novos processos produtivos; e) o desaparecimento de uma série de ocupações profissionais sem que o trabalhador tenha condições de ser reprofissionalizado; f) a transformação das escolas técnicas de qualidade, os CEFETs, por exemplo, em preparatórios para vestibulares de alunos oriundos das elites, deixando de cumprir sua missão; e g) o alto custo de uma escola técnica para oferecer basicamente a parte acadêmica do Curso Técnico de segundo grau, ou seja, em razão da preparação para o vestibular dos alunos citados na letra f, os laboratórios e oficinas das escolas acabam ficando subutilizados. (NEY, 2006. p.).

As reformas educacionais que se sucederam foram direcionadas a um aligeiramento da formação. Neste cenário, surgem os Centros Federais de Educação Técnica, os CEFET, cuja principal novidade foi a oferta do ensino superior, mais propriamente, de bacharelados.

Cumprir observar que, paralelamente, inicia-se um processo de reestruturação da carreira dos servidores. Não havia concurso público e os servidores eram contratados mediante entrevista, cabendo a decisão final de contratação apenas ao Diretor Geral. Tampouco se exigia formação regular. Bastava apresentação de comprovada experiência profissional naquela modalidade. Tanto que até bem pouco tempo, havia professores da rede federal de EPT com ensino fundamental incompleto, contratados por sua expertise

em determinada área. Não raro se deparava com professores oriundos de laboratórios de empresas, sem formação pedagógica.

A separação do ensino médio do técnico, por outro lado, fez com que se estruturasse o currículo do ensino técnico para o mercado de trabalho, comprometendo a formação integral pretendida. As razões políticas subjacentes a esse modelo se explicitam no atendimento a interesses cujo objetivo foi o de formar mão de obra qualificada e de forma rápida, sem contudo apreender ‘o processo de trabalho em sua totalidade e o controle, reforçando-se a dominação do trabalhador pelo processo de trabalho, planejado e controlado pelos “especialistas”.’ (KUENZER, 2006, p.195).

O movimento criado para o retorno do ensino técnico integrado ao ensino médio efetivamente reconquistado por meio do Decreto 5154/2004, restituiu às instituições a possibilidade de se trabalhar, de forma sistemática, a formação integral. Também se ampliou o olhar para a necessidade legítima da oferta de cursos noturnos, da educação profissional técnica de nível médio de jovens e adultos, de programas especiais para garantir o acesso e a permanência dos alunos nestas instituições, da inclusão tanto de alunos com deficiências quanto as pessoas historicamente alijadas do acesso à educação formal, principalmente na rede federal.

Mudam as instituições, que passam a se ocupar de outras tarefas, como os programas de governo, a oferta de cursos “pós-técnicos”, superiores e até a pós-graduação. Nesses contextos: da produção no país – com forte incremento de ciência e tecnologia, de obsolescência de conteúdos, de incertezas e valorização dos saberes formais - e da economia brasileira – diversificada, em expansão, com aumento do consumo interno, movimento de desconcentração e instalação de estruturas de pequeno e médio porte além de crescimento de exportações surgem necessidades de enfrentamento dessa nova realidade.

Esse quadro de crescimento industrial e econômico associado a um contexto educacional em que uma população de cerca de cento e noventa e dois milhões de habitantes, dos quais:

- 13% possuem o Ensino Médio;
- 4% com 15 anos ou mais de estudos;
- 17,5% da população na faixa etária de 15 a 17 anos, fora da escola;

- 27 milhões de jovens entre 18 e 25 anos têm menos de 8 anos de estudo (e ainda, destes, 25% que não frequentam a escola) (BRASIL, 2009),

enfrenta, ainda, a falta de professores de disciplinas específicas da Educação Profissional, Científica e Tecnológica (muitos deles oriundos dos cursos de engenharia e de cursos técnicos) e a falta de professores de ciências (70% dos professores de ciências não possuem formação específica, em especial 90% em Física e 86% em Química (BRASIL, 2009).

Associada a essa situação, surge a necessidade de se dimensionar uma EPT com base no reconhecimento da demanda que resulta da exclusão dos processos de formação de milhões de pessoas e de se estabelecer a EPT em espaço estratégico mais amplo, não exclusivista, ou seja, apenas pautada pela demanda das representações de setores da produção mais elaborada.

No decorrer dessa história, surgem os Institutos Federais como uma política pública para a EPT baseada nas seguintes premissas¹:

- Oferta gratuita da EPT em todo o Território Nacional (ênfase na expansão da Rede Federal de EPT, e-Tec Brasil, Brasil Profissionalizado, acordo com Sistema-S);
- Aperfeiçoamento dos mecanismos de regulação e supervisão;
- Revisão e adequação das recomendações e da legislação para EPT;
- Sintonia com arranjos produtivos, sociais e culturais locais/regionais;
- Apoio à formação de professores para a EPT;
- Reconhecimento do saber não-formal;
- Valorização da formação técnica;
- Política de legitimação social das Graduações Tecnológicas;
- Valorização dos profissionais de EPT;
- democratização do acesso e garantia de permanência de todos;
- destaque à formação do ensino agrícola;
- qualificação para a pesquisa (formação de mestres e doutores);
- apoio/difusão da produção científica;
- aprofundamento do intercâmbio internacional;

O aspecto evidenciado nesta nova institucionalidade é o da inovação. Apresenta-se um modelo com atribuições diversificadas e que, nos termos da lei, preconiza a utilização da estrutura das antigas instituições – laboratórios bem equipados, quadro humano capacitado, para atender a grande demanda por técnicos de nível médio que o país se viu prescindido frente ao processo de crescimento, associado à carência

¹ Excerto de Power Point apresentado pela autora, em 2009, à comunidade do IFTO sobre Políticas, Gestão e Financiamento para os Institutos Federais.

constatada de formação de professores de ciências (matemática, física, química e biologia)².

A rede federal se expande e se espalha pelo território nacional, tornando-se presente também no interior e configurando uma nova territorialidade, antes restrita a algumas capitais e poucas cidades do interior. As relações entre as instituições se alteram na medida que se amplia o número de unidades, tendo de um lado as antigas instituições, com sua cultura cristalizada e de outro as recém inauguradas, ainda sem referências.

Surgem conflitos relacionados à gestão, tais como a questão da autonomia, que se contrapõe à centralização, a questão didático-pedagógica, em que se dispõe de uma estrutura de atendimento desde o Proeja até a pós-graduação com o mesmo quadro de servidores docentes (o professor que atua no Proeja é também o da pós-graduação).

A inovação, como diferencial dos Institutos Federais, passa, ainda, pela maneira de considerar a instituição como um novo modelo, sem similares em outros países. Também se evidenciam traços da inovação no aspecto gerencial, quando se pode ter um ganho de escala nos processos de compra – por exemplo, a aquisição de mobiliário para vários campi torna-se mais econômica do que se fosse para cada unidade em separado. Ao invés de se promoverem vários processos licitatórios, realiza-se apenas um. Mas não se deve atribuir a inovação apenas aos aspectos estruturais e materiais. É preciso identificar se a inovação nos Institutos Federais estende-se à própria concepção de instituição.

Outro aspecto a se levar em conta é a criação de um modelo inovador que mantenha a mesma qualidade na formação técnica, amplie a oferta de ensino superior de tecnologia, as licenciaturas e bacharelados e a pós-graduação. Saber se esse modelo inovador representa uma nova forma de governança para a EPT na perspectiva de rede de política pública (“policy networks”) é uma questão candente, que requer atenção nesse momento significativo da rede federal de EPT. Otranto (2010) considera, após uma primeira análise dos Institutos Federais, que:

(...) não podemos deixar de sugerir aos pesquisadores da política de educação superior e de educação profissional que aprofundem estudos a respeito dos Institutos Federais, criados nos últimos minutos do ano de 2008, uma vez que 76 instituições de educação profissional a ele se integraram (36 EAFs; 31 CEFETs; 8 EVs e 1 ETF). Pesquisas que ampliem o entendimento do processo de negociação que os criou, situando-o no âmbito geral das políticas públicas educacionais, investigando os conflitos e contradições internas que mediaram

² ARAUJO, Renato Santos e VIANNA, Deise Miranda. **Uma carência de Professores de Ciências e Matemática na Educação Básica e a Ampliação das vagas no Ensino Superior.** *Ciênc.educ.(Bauru)* [online]. 2011, vol.17, n.4, pp 807-822. ISSN 1516-7.313. Disponível em:<<http://www.scielo.br/pdf/ciedu/v17n4/a03v17n4.pdf>> Acesso em 01.05.13

esse tipo de negociação e a forma como está acontecendo, na prática, a implantação, são demandas urgentes. (OTRANTO, 2010. p. 15)

A autora acena para aspectos que esta pesquisa buscou investigar no tocante às falas dos atores envolvidos na elaboração da proposta de criação dos Institutos Federais. Para se chegar ao modelo atual, as instituições passaram por mudanças importantes.

A transformação das escolas técnicas em centros federais de educação tecnológica trouxe consequências e desdobramentos para as instituições que existiam à época. Não foram criados imediatamente, num mesmo ato. Exigiam-se condições e critérios para sua efetivação, tais como:

(...) instalações físicas, os laboratórios e equipamentos adequados, as condições técnico-pedagógicas e administrativas, e os recursos humanos e financeiros necessários ao funcionamento de cada centro. (§3º do Art. 3º da Lei 8.948).

Outra condição era a oferta de curso superior, visto ser esta uma das características dessas instituições. A discussão sobre “cefetização” mobilizou as comunidades, que promoveram intensos debates sobre a perda de identidade, infraestrutura necessária à nova institucionalidade, contratação de pessoal, aumento de vagas. Houve forte reação das comunidades internas, que rejeitavam o modelo passando por razões ideológicas (a questão do financiamento, da autonomia) e pedagógicas (já se acenava para o currículo por competências, a estrutura curricular por módulos). Tampouco foi uma transformação linear (começa com as ETF de Minas Gerais, do Paraná e Celso Sukow da Fonseca em 1978, da Bahia em 1993 e as demais, de acordo com a Lei nº 8.948, de 8.12.1994).

O fato é que as antigas Escolas Técnicas e algumas Escolas Agrotécnicas Federais, aos poucos, foram se transformando em CEFET. Tal transformação dependia do atendimento a algumas exigências, a saber: elaboração de um projeto no qual a instituição demonstrasse condições de oferta de cursos superiores, estrutura condizente e avaliação da SEMTEC/MEC. As instituições cresceram e passaram a oferecer, além dos cursos superiores de tecnologia, a pós-graduação. Surge a primeira universidade tecnológica. Criam-se os Institutos Federais.

A singularidade da criação dos Institutos Federais reside já na sua origem: não são transformados, como aconteceu com a passagem de Escolas Técnicas para CEFET. São criados todos os Institutos Federais mediante um único dispositivo, a Lei 11.892/08. É uma nova instituição. Cunha-se a expressão “nova institucionalidade”. Não

se trata de mera mudança de nomenclatura. Surge uma nova organização, agora centralizada numa reitoria, instituições diversas do ponto de vista da oferta de cursos (industriais, agrotécnicas e escolas vinculadas às universidades federais) passam a coexistir não mais na situação de vinculação direta ao Ministério da Educação. São *campi*. Diretores vêm seu “poder” diminuído.

Até a criação dos Institutos Federais, havia a figura de três entidades representativas, assim discriminadas: o CONCEFET, que agrupava os CEFET, a ETF Palmas, o Colégio Pedro II e a UTFPR; o CONEAF, que congregava as Agrotécnicas Federais e o CONDETUF, que reunia as Escolas Técnicas vinculadas às Universidades Federais.

Esses conselhos tinham estatuto e regimento próprios, demandas específicas, calendários de reuniões e discussões pertinentes à sua atuação no cenário da EPT. Todo ano acontecia o REDITEC, evento que congregava os três conselhos reunindo todos os diretores gerais das instituições e também os diretores de ensino, de administração e, eventualmente, os diretores de relações empresariais.

Durante a realização do REDITEC de 2004, em Ouro Preto, chegou-se a ventilar a possibilidade de unificação das três entidades, ideia que não logrou êxito. Uma explicação possível poderia ser a constituição de uma coalizão de defesa, que, diante de um problema (unificação dos conselhos), geraria uma coesão no grupo, onde cada conselho defenderia seu espaço. (BONAFONT, 2004, p. 121).

Melo (2009), ao analisar a gestão orçamentária do IFPE, aponta para sua complexidade na compatibilização de indicadores, de se estabelecer parâmetros. Não se reduz o orçamento de um Instituto Federal a um bolo a ser repartido. Os Institutos Federais não dispõem, ainda, do organograma necessário ao funcionamento de acordo com a estrutura prevista. Encontra-se, a maioria, em fase de organização interna, ocupados com revisão dos Planos de Desenvolvimento Institucional, de elaboração dos Projetos Políticos Pedagógicos, de estruturação de órgãos colegiados.

Surgem as inquietações dos servidores, expressas em comentários como o do professor X: “já se passaram três anos e até agora não ouvi ninguém falar sobre os Institutos Federais, o que deu certo, o que não mudou. As pessoas ainda não têm clareza. Não sei se o Instituto Federal é melhor ou pior” (03.06.2011), ou do pró-reitor de desenvolvimento institucional Y: “nós ainda não sabemos exatamente como vão ficar os Institutos Federais” (15.06.2011).

O desafio está posto: as instituições terão que se adequar ao novo modelo enquanto repensam seus valores, sua própria identidade. Esta proposta assenta-se nesse momento por que passa a EPT na rede federal³ na figura dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia – Instituto Federal– e busca a construção de um modelo explicativo. Nesse sentido, as falas de alguns dos principais atores responsáveis pela concepção e implementação do projeto de criação dos Institutos Federais poderão contribuir para a construção desse modelo.

A primeira parte desta dissertação traz a introdução, o problema de investigação, os objetivos e a justificativa.

O primeiro capítulo compreende um breve histórico da EPT e das políticas públicas, além de um breve estado da arte dos Institutos Federais a partir do que já se produziu especificamente sobre a nova institucionalidade denominada Instituto Federal.

O segundo capítulo faz um levantamento da literatura acerca do objeto de estudo e dos temas a ele relacionados. A base conceitual assenta-se na análise de política pública trazida pelos conceitos de “policy network”⁴ – rede de política pública (BONAFONT, 2004; BÖRZEL, 1997; FREY, 2000; SANTOS, 2005; NOVAES,) e governança (GONÇALVES, 2005; SANTOS, 1997).

O terceiro capítulo apresenta os pressupostos metodológicos da pesquisa, os procedimentos na coleta de dados, os tipos de análise adotados e uma justificativa da opção por uma análise qualitativa.

O quarto capítulo traz a análise dos dados obtidos à luz do referencial teórico adotado. E, por fim, apresentam-se as primeiras conclusões e indicações para futuros estudos, na perspectiva de um estudo longitudinal.

³ A rede de educação profissional abrange não só os Institutos Federais, como também os CEFET Minas Gerais e Celso Sukow da Fonseca (CEFET-RJ) o Sistema “S”, as instituições estaduais e municipais, o Colégio Pedro II, as instituições privadas e o segmento comunitário.

⁴ A expressão “policy networks” será utilizada ao longo do texto e será mantida na versão original (em inglês). Em alguns trabalhos aparece a grafia “policy network” (BÖRZEL, 1997;) e em outros, “policy networks” (BONAFONT, 2004), sem prejuízo do significado. Bonafont (2004) o traduz como “redes de políticas”.

CAPÍTULO I – INSTITUTO FEDERAL – BREVE HISTÓRICO E DEBATE

A – UM BREVE HISTÓRICO DA EPT E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

No âmbito do sistema educacional brasileiro, a educação profissional e tecnológica tem-se desenvolvido num contexto complexo, de contradições e ambiguidades.

Ora atuando de forma assistencialista, ora com caráter compensatório, sua história mais recente evidencia um movimento no sentido de se atribuir à EPT um papel de protagonismo frente ao desenvolvimento. É inegável o papel da EPT no processo de industrialização e desenvolvimento do país por meio da formação de gerações de trabalhadores.

A EPT tem se voltado para a construção de uma identidade que seja capaz de atender às políticas de crescimento e desenvolvimento ao mesmo tempo em que corresponde aos anseios de uma formação integral. Essa identidade assume, ora um caráter de unidade no que concerne à política pública, à legislação educacional e à própria atuação, ora de diversidade, especialmente no que tange às possibilidades de oferta, como é o caso da Rede Federal de EPT⁵, do Sistema S⁶, das Escolas Técnicas Estaduais⁷, Municipais e das Escolas Técnicas Particulares.

Os modelos das instituições tinham como condicionantes a missão de atender às demandas da crescente industrialização. A esta noção associam-se os conceitos de “policy network” – rede de política pública– e de governança, que visam à análise de uma política pública para a EPT num cenário de complexidade e de mudanças. Silva e Marques (2007, p. 137) identificam a descontinuidade como característica principal das políticas públicas para a educação profissional e tecnológica e a atribuem às “bruscas rupturas e transições na sua sistemática de funcionamento, e nas formas de gestão e organização escolar”.

⁵ A Rede Federal de EPT antes era constituída pelos antigos CEFET, Escolas Técnicas e Agrotécnicas Federais, Colégios Técnicos e Agrícolas vinculados às Universidades Federais.

⁶ O Sistema S conta com uma rede de escolas, laboratórios e centros tecnológicos espalhados por todo o território nacional (...), que conta com 11 instituições, a saber: Sebrae, SENAI, SESI, IEL, SENAC, SESC, SENAR, SENAT, SEST, SESCOOP. Fonte:

<http://www.brasil.gov.br/empreendedor/capacitacao/sistema-s>.

⁷ Exemplo: a FATEC, em São Paulo.

Tais mudanças impactaram as instituições de formas distintas, o que contribuiu para que se evidenciassem significativas diferenças entre elas. Fernandes (1977), ao referir-se à constituição de um “saber racional” no Brasil, distingue dois períodos bem marcados, um entre o século XVI e início do século XIX, que se caracteriza pelo monopólio do clero e outro, que se constitui a partir do primeiro decênio do século XIX. Ao se chegar ao século XX, afirma que:

(...) em menos de cem anos, a sociedade brasileira passou, precipitadamente, por transformações que se realizaram algures (em países como a França ou a Inglaterra), com relativa lentidão, entre a desintegração da sociedade medieval e a revolução industrial. (FERNANDES, 1977, p.18).

De forma análoga, em menos de cem anos, a Educação Profissional e Tecnológica sofreu mudanças tanto em suas atribuições, como em seus objetivos. Também houve mudanças de nomenclatura e de estrutura ao longo desse tempo, cada qual atendendo a situações específicas.

Estas transformações por que passou a EPT forjaram uma capacidade de adaptação e, ao mesmo tempo, de resistência, notadamente quanto às atribuições das instituições, que viram, nesse tempo, passar de um atendimento assistencialista a uma oferta diferenciada e verticalizada. A adaptação se refere às mudanças ocorridas e a resistência tem a ver com a defesa das instituições quanto à gratuidade de oferta, de manutenção da qualidade e, mais recentemente, no movimento em favor da oferta do ensino médio integrado.

Ainda que se considerem alguns fatores de restrição à “criação intelectual” (FERNANDES, p.18), tais como a valorização excessiva do curso de direito, a centralização do saber às camadas aristocráticas, o isolamento e falta de diálogo entre as camadas sociais, a escravidão e a limitação intelectual que as camadas dominantes impunham à sociedade, o crescimento demográfico, o processo de industrialização e o aumento da participação da população provocaram, ao longo do tempo, uma nova ordem.

Esta realidade leva a se garantir à população menos favorecida o acesso ao trabalho e, conseqüentemente, à educação profissional. Mesmo lidando com tecnologias de ponta e contando com quadros altamente qualificados, estas instituições de ensino eram vistas pela sociedade como de uma formação de segunda linha, comparado aos cursos superiores, notadamente as engenharias, que desfrutavam de prestígio e glamour.

Para exemplificar, na cidade de Ouro Preto – MG, durante a fase áurea de produção de uma fábrica de alumínio, na década de 70, chegou-se a construir uma vila

destinada aos empregados de nível superior (engenheiros e gerentes) – Vila dos Engenheiros – e outra para os demais empregados (técnicos de nível médio e operários) – Vila dos Operários – nomes que existem até hoje. Certamente, em outras cidades existem exemplos semelhantes. A figura abaixo ilustra o exemplo citado.

Figura 1 - Fotos de placas alusivas a Vilas em Ouro Preto



Em julho de 2013, pela autora.

Kipnis (2012), ao analisar as políticas públicas para a EPT, lembra que

Autores recorrentes no tema como Frigotto, Cunha, Ramos, Ciavatta, Kuenzer, entre outros, trazem para o debate posições e proposições que tem como base a evolução histórica da educação profissional no Brasil, principalmente sob a ótica da ocorrência do dualismo estrutural, (...) (KIPNIS, 2012).

O dualismo reside, principalmente, nas categorias teoria versus prática, pensar versus fazer, que acompanham a educação técnica profissional nos debates sobre suas características, finalidades e objetivos. Ao longo de sua centenária existência, muito se tem discutido acerca da função social das escolas técnicas como materialidade de uma política pública não só para a EPT como para a “utopia de uma construção social mais justa.” (Kipnis, 2012).

Como política pública, em sua linha histórica, a EPT assume desde uma função predominantemente assistencialista⁸, passando por uma fase desenvolvimentista⁹

⁸“A formação do trabalhador no Brasil começou a ser feita desde os tempos mais remotos da colonização, tendo como os primeiros aprendizes de ofícios os índios e os escravos, e “habitou-se o povo de nossa terra a ver aquela forma de ensino como destinada somente a elementos das mais baixas categorias sociais”. (Fonseca, 1961, p. 68).” Em Portal do MEC.

⁹“No ano de 1959, as Escolas Industriais e Técnicas são transformadas em autarquias com o nome de escolas Técnicas Federais. As instituições ganham autonomia didática e de gestão. Com isso, intensificam a formação de técnicos, mão de obra indispensável diante da aceleração do processo de industrialização.” (MEC)

e chegando-se à configuração de rede¹⁰ tal como se concebe atualmente. Estas diferentes funções deram às instituições distintas dimensões no contexto educacional brasileiro.

O MEC entende que, ao se dispor a EPT em capítulo separado da Educação Básica, evidencia-se uma intenção de “superar enfoques de assistencialismo e de preconceito social” e inserir a EPT como meio de favorecer a “formação cidadã”. Ou como argumenta Kipnis (2012):

Amplia o seu enfoque para além da formação de técnicos de nível médio, englobando a qualificação, requalificação e reprofissionalização de trabalhadores de qualquer nível de escolaridade, permitindo contemplar as formas de ensino que habilitam para a qualificação permanente para as atividades produtivas. (KIPNIS, 2012)

As diretrizes curriculares apontam para a necessidade de ampliar o olhar, direcionando-o para uma formação omnilateral, politécnica e multicultural. Nesse quadro, inserem-se as instituições federais que têm de dar conta, ao mesmo tempo, de um ensino voltado para uma formação humanística sem perder a qualidade no desenvolvimento de competências laborais.

Para que seja possível o acesso da população de jovens e adultos a essa modalidade de ensino, torna-se necessária uma política que amplie o número de unidades institucionais. Entretanto, em 1998 ocorre súbito corte quando o governo sanciona a lei nº9.649/98 que, em seu art. 47 prevê:

Art.47. O art. 3º da Lei nº8.948, de 8 de dezembro de 1994, passa a vigorar acrescido dos seguintes parágrafos:

“§ 5º A expansão da oferta de educação profissional, mediante a criação de novas unidades de ensino por parte da União, somente poderá ocorrer em parceria com Estados, Municípios, Distrito Federal, setor produtivo ou organizações não-governamentais, que serão responsáveis pela manutenção e gestão dos novos estabelecimentos de ensino. (grifo nosso).

Esta situação perdura até 2005, quando o governo do presidente Lula altera a lei 9.649/98 e lança o Plano de Expansão da Rede Federal de EPT, com a criação de 64 novas unidades de ensino já na primeira fase. Para a segunda fase, previa-se a construção de mais 150 unidades que seriam concluídas até o ano de 2009 e que contemplariam os vinte e seis estados da federação, mais o Distrito Federal. Os investimentos, como atesta

¹⁰“A Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica está fundamentada numa história de construção de 100 anos, cujas atividades iniciais eram instrumento de uma política voltado para as “classes desprovidas” e hoje se configura como uma importante estrutura para que todas as pessoas tenham efetivo acesso às conquistas científicas e tecnológicas. Esse é o elemento diferencial que está na gênese da constituição de uma identidade social particular para os agentes e instituições envolvidos neste contexto, cujo fenômeno é decorrente da história, do papel e das relações que a Educação Profissional e Tecnológica estabelece com a ciência e a tecnologia, o desenvolvimento regional e local e com o mundo do trabalho e dos desejos de transformação dos atores nela envolvidos.” (MEC,)

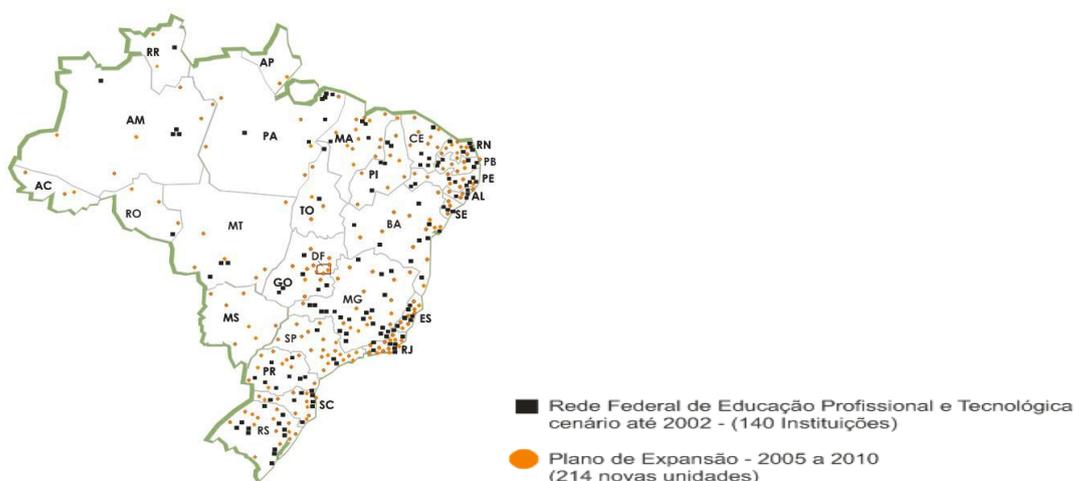
o então Secretário da Educação Profissional e Tecnológica, Eliezer Pacheco, são de “ R\$ 750 milhões para obras e R\$ 500 milhões, por ano, para custeio e salários de professores e funcionários, que serão contratados por meio de concurso público.” (Portal MEC).

O governo federal implementa, assim, mais um plano de expansão de modo a assegurar mais vagas públicas para a EPT. Em março de 2007, durante reunião do CONCEFET, realiza-se um seminário que apresenta, entre outras, a temática dos desafios e perspectivas para a Rede Federal de EPT para o segundo mandato do presidente Lula.

Uma das questões abordadas nesse evento foi a discussão do papel da RFEPT no contexto de expansão e qualificação da oferta pública de EPT nos diferentes níveis educacionais brasileiros (MOLL, 2007). Os dirigentes, nesse evento, manifestam sua preocupação em relação à expansão e conseqüente formação de quadros docentes e técnico-administrativos para as novas instituições que começam a ser construídas e quais as alternativas para uma política de formação docente e de funcionários para a rede.

A questão da identidade foi outro ponto de discussão no seminário, que insere o “IFET” como nova possibilidade, juntamente com a “Universidade Tecnológica” e a “Cefetização” das escolas agrotécnicas, técnicas e vinculadas. Diante de um quadro de expansão tão abrangente, como mostra o mapa abaixo, e de desafios tão amplos para a rede federal de EPT, emerge a ideia de uma nova institucionalidade.

Figura 2 – Distribuição da Rede Federal de EPT no território brasileiro.



Fonte: MEC/2011

O advento dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (Institutos Federais)¹¹ sinaliza a configuração de uma nova institucionalidade que, por ser inovadora, torna-se objeto de interesse e investigação. A lei de criação dos Institutos Federais traz, no inciso das características, uma novidade para a EPT no que se refere às possibilidades de atuação das instituições, que é a oferta de educação profissional em três níveis, na mesma instituição, com os mesmos recursos. É a verticalização do ensino que se materializa de forma mais ampla, pois os antigos CEFET já detinham esta prerrogativa, explicitada em suas finalidades:

Art. 2º Os CEFET têm por finalidade formar e qualificar profissionais no âmbito da educação tecnológica, nos diferentes níveis e modalidades de ensino, para os diversos setores da economia, bem como realizar pesquisa aplicada e promover o desenvolvimento tecnológico de novos processos, produtos e serviços, em estreita articulação com os setores produtivos e a sociedade, especialmente de abrangência local e regional, oferecendo mecanismos para a educação continuada. (Decreto 5224/2004)

MACHADO (2011, p. 21), ao concluir análise acerca dos Planos de Desenvolvimento Institucional (PDI) dos cinco Institutos Federais mineiros, em relação aos saberes profissionais¹² explicitados no contexto dos IF, afirma que:

O novo modelo de instituição de educação profissional e tecnológica se fundamenta no hibridismo do contexto do qual emergem as demandas por saberes profissionais e de aplicação, que inclui e ultrapassa os tradicionais requerimentos dos chamados setores produtivos. A necessidade de atender outros interesses sociais e de dar conta dos relacionamentos interdisciplinares, intersetoriais e interculturais requer dessas novas instituições maior sensibilidade com relação a valores, aspirações, necessidades e preferências de diferentes indivíduos e grupos sociais. (MACHADO, 2011, p. 21).

A autora faz referência a “novas” instituições e, de fato, o são, pois são outros os interesses sociais e desafios. Compatibilizar tantas variáveis remete, por sua vez, a um cenário institucional permeado de complexidades, composto por um novo arranjo, ainda não experimentado, porém mantendo a organização em forma de rede.

Tais complexidades, em linhas gerais, residem no fato de se ter instituições com culturas, atividades e procedimentos bem distintos, ainda que sejam todas vinculadas a um único órgão, a SETEC, no MEC. Dessas instituições, algumas são predominantemente industriais, outras com vocação agrícola e, ainda, aquelas que

¹¹ O PDE (BRASIL, 2007, p.32), no capítulo da EPT, apresenta os institutos federais de educação, ciência e tecnologia como “modelos de reorganização das instituições federais de educação profissional e tecnológica para uma atuação integrada e referenciada regionalmente, (...)”.

¹² A discussão do campo “saberes profissionais” não é foco desse trabalho. A intenção, nesse caso, é de buscar evidências da complexidade dos Institutos Federais e dar sustentação à hipótese de que, para um novo modelo para a EPT são necessárias novas abordagens.

implantaram cursos nas áreas de saúde, serviços e cultura, que tradicionalmente não faziam parte da lista de oferta.

Como afirmam Roth e outros (2003),

Na verdade, há hoje uma Babel de abordagens, teorizações incipientes e vertentes analíticas que buscam dar inteligibilidade à diversificação dos processos de formação e gestão das políticas públicas em um mundo cada vez mais caracterizado pela interdependência assimétrica, pela incerteza e pela complexidade das questões que demandam regulação. (ROTH e OUTROS, 2003. p.22).

No início, eram as escolas industriais e agrícolas. Mudam os perfis de atuação das instituições de acordo com as demandas locais e regionais, como é o caso da antiga Escola Técnica Federal de Ouro Preto, ETFOP, de caráter eminentemente minero-metalúrgico, que cria cursos na área de serviços, como o turismo, por estar inserida em região histórica e com atrativos turísticos até então pouco explorados do ponto de vista de uma atuação profissionalizada. Algumas antigas escolas agrotécnicas criaram cursos na área de informática na busca de melhor preparação de quadros especializados no uso de tecnologias, cada vez mais presentes no setor agroindustrial.

O quadro abaixo apresenta as diferentes composições que constituíram os 38 Institutos Federais na criação, em 2008, e que evidenciam o hibridismo (MACHADO, 2011) das novas instituições:

Quadro 1 – Os 38 Institutos Federais a partir das instituições que os constituíram.

QUADRO DE COMPOSIÇÃO DOS INSTITUTOS FEDERAIS A PARTIR DAS INSTITUIÇÕES DE ORIGEM					
	IF	CEFET	Composição		
			ETF	EAF	ETUF
1	AC		X		
2	AL	X		X	
3	AP		X		
4	AM	X		XX	
5	BA	X			
6	BAIANO			XXX	
7	BR		X		
8	CE	X		XX	
9	ES	X		XXX	
10	GO	X			
11	GOIANO	XX		X	
12	MA	X		XXX	
13	MG	XX		X	
14	NORTE MG	X		X	
15	SUDESTE MG	X		X	
16	SUL MG			XXX	
17	TRIÂNG. MG	X		X	
18	MT	XX		X	
19	MS		X	X	
20	PA	X		XX	
21	PB	X		X	
22	PE	X		XXX	
23	SERTÃO PE	X			
24	PI	X			

25	PR				X
26	RJ	X			
27	FLU	X			
28	RN	X			
29	RS	X	X	X	
30	FARROUPILHA	X		X	
31	SUL-RS	X			
32	RO		X	X	
33	RR	X			
34	SC	X			
35	CATARINENSE			XXX	
36	SP	X			
37	SE	X		X	
38	TO		X	X	

Elaborado pela autora.

O desenho dos Institutos Federais mostra um sistema complexo no qual essas instituições tornam-se interdependentes devido à nova configuração. O status de autarquias independentes, vinculadas diretamente à SETEC/MEC deixa de existir e dá lugar à figura de uma reitoria e seu respectivo quadro diretivo.

Esta institucionalidade provoca novas formas de relacionamento entre as instituições que passam a fazer parte de um mesmo Instituto Federal e mesmo entre os próprios Institutos Federais, fato que demanda investigação empírica acerca das relações que se estabelecem. MACHADO (2011) lembra que:

A maior e mais estreita interação entre os diversos atores sociais da produção e uso dos saberes profissionais representa, para as novas instituições, a perspectiva de um amplo leque de possíveis acordos de cooperação e de alianças estratégicas, para os quais se exige habilidade na condução das negociações. Obriga, também, que essas instituições se organizem de forma mais horizontalizada para se abrir aos diferentes pontos de vista sobre a produção e uso dos saberes profissionais, à criatividade humana como um fenômeno social e coletivo, à maior responsabilidade social com relação à definição de prioridades e implicações das decisões tomadas. Uma estrutura mais aberta e mais descentralizada do ponto de vista político e administrativo e inovações nas estratégias de comunicação institucional são fundamentais para que essas instituições se tornem mais permeáveis às demandas do entorno e às interações com diferentes interesses, motivações, experiências e culturas. (MACHADO, 2011. p. 23).

Pode-se estabelecer um paradoxo entre as relações decorrentes dessa interação entre os “atores sociais envolvidos na produção e uso dos saberes profissionais” (MACHADO, 2011) e as relações que doravante se constituirão entre esses mesmos atores sociais e a nova institucionalidade. Se, de um lado, as instituições se veem obrigadas a organizar-se de forma mais horizontalizada, de outro, devem compatibilizar as atuações desses mesmos atores com a verticalização que se impõe às instituições, não só no que se refere ao ensino, como também à relação entre os campi e reitorias. Deverão, ainda, coexistir tanto a estrutura mais aberta, descentralizada – tais como as relações entre

as instituições, quanto a estrutura mais centralizada – como as que se darão entre reitorias e os campi.

Um estudo dessa nova institucionalidade poderá contribuir para o desenho de um modelo de análise das políticas públicas para a EPT levando em conta um referencial inovador, como sugerem as referências às características inovadoras que o novo modelo de instituição apresenta.

B – UM BREVE “ESTADO DA ARTE” SOBRE OS INSTITUTOS FEDERAIS

O processo de implantação dos Institutos Federais é permeado de desafios e contradições. Ao mesmo tempo em que se considera, aos olhos da legislação, todos os municípios como entes federados, nem todos foram contemplados com uma unidade dos IF. Isto se deve ao fato de terem sido propostos critérios no desenho das mesorregiões de abrangência dos Institutos Federais e definição das cidades-pólo que seriam contempladas com uma unidade de ensino técnico-profissional na fase II da expansão da rede de EPT. A Chamada Pública 02/2007/SETEC/MEC tinha como critérios:

1. Distribuição territorial equilibrada das novas unidades;
2. Cobertura do maior número possível de mesorregiões;
3. Sintonia com os Arranjos Produtivos Locais;
4. Aproveitamento de infra-estruturas físicas existentes;
5. Identificação de potenciais parcerias. (BRASIL, 2007).

Ainda que se tenha utilizado de critérios objetivos no desenho das regiões a terem um campus, pode-se observar que nem sempre a objetividade foi seguida.

TAVARES (2012) mostra que:

Conforme a expansão avançava, aumentava a pressão que as autoridades políticas regionais (governadores, deputados estaduais, prefeitos) exerciam sobre as autoridades políticas da esfera federal (ministros, secretários, deputados federais, senadores) em busca do maior número possível de unidades de ensino para o seu estado ou região. Desta forma, o MEC acabou incrementando algumas Escolas Técnicas ao número projetado inicialmente, o que ainda causa alguns desencontros entre os números da expansão e os prazos para sua conclusão, anunciados pela SETEC em diferentes momentos do processo. (TAVARES, 2012. p.13).

Foi desse modo que o estado de Minas Gerais foi contemplado com cinco Institutos Federais mais um CEFET, diferentemente da proposta inicial que previa no

máximo quatro IF. (BRASIL, 2007), não levando em conta a permanência do CEFET-MG, o que daria seis instituições federais de EPT.

Por ser tão recente, a temática dos Institutos Federais ainda não dispõe de estudos suficientes para se avaliar suas vantagens e diferenças mais significativas. Sabe-se o que se pretende com sua implantação por conta da legislação, que aponta caminhos e também o que se atribui à rede, por conta dos diversos programas que a SETEC/MEC tem criado e proposto. Alguns autores apresentam as primeiras conclusões e impressões acerca dos Institutos Federais e é o que se vê a seguir. Embora seja prematuro falar em estado da arte, já se delineiam algumas questões e problematizações sobre os IF.

Otranto (2010) aborda o tema a partir de pesquisa realizada com servidores (docentes e técnicos administrativos) de diferentes Institutos Federais. Apresenta uma breve caracterização de cada uma das instituições que compõem os Institutos Federais baseada em documentos dos conselhos dos dirigentes das antigas instituições.

Ao referir-se às antigas EAFs, mostra que essas instituições “foram pegas de surpresa” quando da apresentação da proposta de criação dos IFETs¹³ (hoje, apenas Institutos Federais) e que “reagiram negativamente”. É que o projeto das EAFs era o de transformar-se em CEFET e a proposta do IFET significava perda de autonomia e identidade.

Entretanto, todas aderiram após intensa atuação da SETEC durante mais de um ano junto às Direções Gerais, além de reuniões internas com assessoramento direto do MEC e o relato de servidores de que seus diretores advertiam sobre as consequências da não adesão, notadamente quanto à contratação de docentes e alocação de recursos.

Quanto aos CEFET, embora também tenha havido certa desconfiança e até mesmo rejeição, a adesão foi mais tranquila, excetuando-se os CEFET de Minas Gerais e do Rio de Janeiro (CEFET-MG e CEFET-RJ). O projeto era de transformação em Universidade Tecnológica, à semelhança do que acontecera com o antigo CEFET Paraná.

A posição mais confortável dos CEFET residia no fato de vários já possuírem as “condições exigidas pela legislação”, como demonstra Otranto (2010):

Em relação aos demais, que optaram pela transformação, os argumentos mais recorrentes foram, primeiramente, que seus dirigentes teriam a remuneração aumentada em razão da mudança de seus cargos de direção, além do status de Reitor (100%). Foi mencionado, ainda que os CEFETs apresentavam as melhores condições de assumir a sede das futuras reitorias e que seriam, então, as “cabeças” dos IFETs, ou seja, o local onde seriam instaladas as reitorias (88,8%). (Otranto, 2010, p. 10).

¹³ A primeira nomenclatura dos Institutos Federais foi IFET, que por razões estéticas deixou de ser adotado. As comunidades alegavam que o termo estava sendo usado de forma pejorativa. O CONIF, em reunião, decidiu pela sigla IF.

Otranto (2010) alega, ainda, que

A adesão imediata dos CEFETs fez com que o governo incorporasse muitas das reivindicações em seus instrumentos legais. Já a desobediência do CEFET-MG e do CEFET-RJ vem causando alguns transtornos para as duas instituições, que vão desde dificuldades de contratação de docentes e técnicos, até impedimentos para a abertura de novas unidades descentralizadas. (OTRANTO, 2010, p.9)

No tocante às Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais, não houve consenso e ainda se constatou uma situação contraditória, quando o “argumento da falta de autonomia foi usado como desfavorável à mudança.” Outro aspecto levantado pelos docentes foi a crítica de que estaria havendo o que se denominou de

uma tentativa de compra dos professores por meio da ampliação de cargos remunerados, cargos de reitor, etc.’ passando a impressão de que havia algo errado escondido por trás da proposta do governo. (OTRANTO, 2010, p.10)

Araujo e Hypolito (2010) elencam como categorias de análise os elementos dispostos na legislação da EPT: características, finalidades e objetivos. Desenham um quadro comparativo entre os objetivos explicitados na legislação de transformação das antigas Escolas Técnicas em CEFET (Decreto 5224/2004) e a lei de criação dos Institutos Federais (Lei 8.192/2008) e discutem as principais diferenças encontradas.

O que fica evidenciado no texto é que houve uma discreta mudança entre os objetivos dos CEFET e os objetivos dos IF. A referência à instituição da rede federal de EPT suscita a hipótese de que possivelmente a rede só se configure como tal no texto da lei e que a prática esteja dissonante com o documento legal.

Quer seja como ferramenta de análise ou uma teoria, a policy network pode contribuir para a construção de um modelo de análise que permita compreender os Institutos Federais na perspectiva de uma forma de governança para a EPT.

CAPÍTULO II – ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS E GOVERNANÇA

A lente teórica utilizada nesse trabalho assenta-se nos conceitos de “Policy Network” (MENDIZABAL, 2006; BONAFONT, 2004; PETERSON, 2003; TEIXEIRA, 2002; BÖRZEL, 1997;) e de governança (GONÇALVES, 2004; BÖRZEL, 2010; BACHE; SANTOS, 1997; KISSLER e HEIDEMANN, 2006) como referências para a construção de um modelo de análise dos Institutos Federais.

Alguns conceitos serão trazidos para uma contextualização do que se está assumindo nesse trabalho. Inicialmente, serão apresentados alguns conceitos de redes, de políticas públicas e de redes de políticas públicas, além dos conceitos de governança. Parte-se do pressuposto de que a Rede Federal de EPT se insere nesse contexto como um sistema complexo dadas as características de sua constituição, principalmente no que se refere às tipologias das instituições, sendo algumas instaladas nas capitais, outras no interior, algumas centenárias, outras recém criadas, umas essencialmente industriais, outras agrícolas.

Uma teia na qual se insere a educação profissional e tecnológica como uma política pública proposta pelo Ministério da Educação, numa concepção de estreita vinculação entre “educação sistêmica, desenvolvimento e territorialidade” (BRASIL, 2007).

II.1. MODELOS DE ANÁLISE DE REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

CONCEITOS DE REDE DE POLÍTICA PÚBLICA.

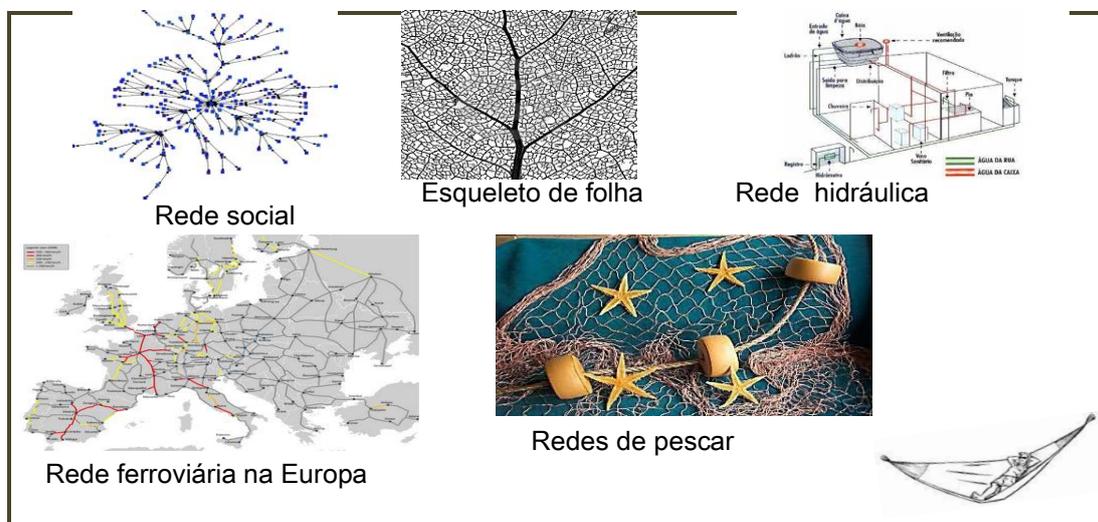
Rede¹⁴ é a expressão utilizada para representar o conjunto das instituições federais de EPT. A palavra tem significados múltiplos e é utilizada também, na forma

¹⁴ (latim *rete, -is*) s. f.

1. Malha feita de fios entrelaçados com espaços regulares.
2. Utensílio de malha larga para apanhar peixes ou outros animais.
3. Tecido de malha de algodão ou seda com que as mulheres envolvem o cabelo.
4. Tecido metálico que serve para resguardar as vidraças.

composta, como em “rede social”, “rede de lojas”, “rede de pescar”. Algumas representações gráficas de rede são demonstradas na figura abaixo:

Figura 3: Figuras de tipos de redes



Fonte: imagens do Google.

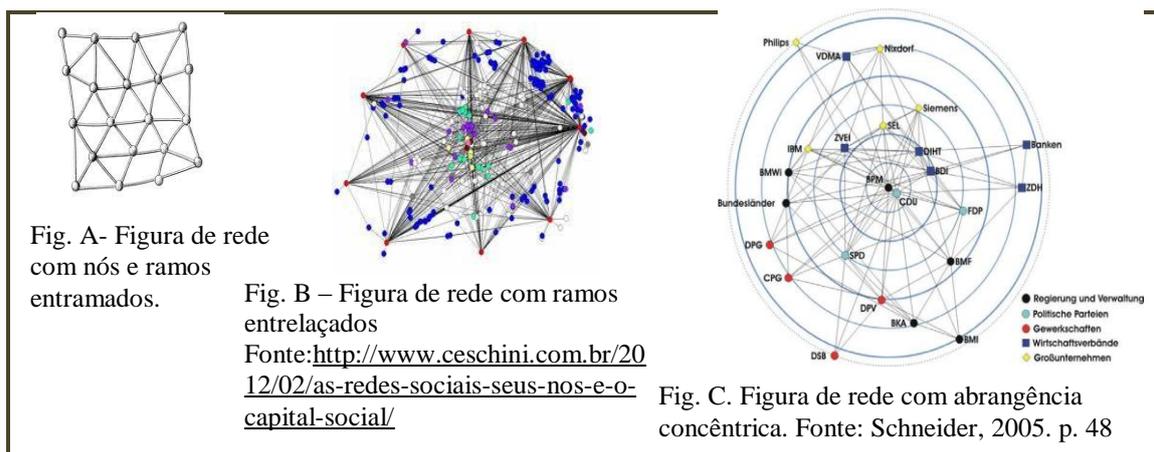
Cabe observar que o conceito de redes é amplo e aplicado a vários campos: desde redes biológicas até redes sociais. A analogia reside na configuração geométrica, em que se distinguem nós e ramos entrelaçados interagindo em entre si.

O emaranhado de linhas demonstra o quanto um ponto ou nó da rede pode interagir com os outros e assim tecer a rede.

5. Utensílio de malha de arame para resguardar a comida.
 6. Tecido de arame.
 7. Artefacto, de tecido ou malha resistente, suspenso pelas duas extremidades, onde se dorme ou descansa.
 8. [Desporto] Tira de tecido de malha que divide um campo de ténis, de vólei ou uma mesa de pingue-pongue.
 9. Conjunto de linhas de caminhos-de-ferro, telefónicas, telegráficas, de canais, etc.
 10. [Anatomia] Entrelaçamento de nervos, fibras, etc.
 11. [Figurado] Diz-se de tudo que leva adiante de si e apanha ou arrasta quanto encontra.
 12. Complicação de coisas.
 13. Cilada.
 14. [Informática] Sistema de computadores geograficamente afastados uns dos outros, interligados por telecomunicações, geralmente permanentes.
 15. [Informática] O mesmo que **Internet**.
- rede de dormir:** rectângulo de tecido de malha que se suspende para nele se dormir ou descansar.
- rede social:** conjunto de relações e intercâmbios entre indivíduos, grupos ou organizações que partilham interesses, que funcionam na sua maioria através de plataformas da Internet.
- [Pesca] **rede varredora:** rede de arrastar que apanha grande quantidade de peixe.
- <<http://www.priberam.pt/dlpo/default.aspx?pal=rede>>; <<http://www.lexico.pt/rede/>>

As figuras a seguir mostram possibilidades de arranjo numa rede, que pode se dar conforme uma trama (Fig. A), ou um emaranhado de ramos, que acontece numa disposição entrelaçada, com múltiplas relações (Fig. B), ou, ainda, a partir de uma disposição concêntrica com raios de abrangência definidos, nos quais a posição dos atores é determinada pela intensidade de contatos estabelecidos por cada um deles (Fig. C). No último caso, tem-se que as instituições localizadas mais ao centro são precisamente as que, nesse caso específico, ocupam um papel mais relevante (Schneider, 2005: 44, apud Santos, p.3).

Figura 4: Diferentes arranjos para redes



Fontes indicadas nas figuras

A figura da rede, normalmente, é vista sob a forma de uma trama ou teia. Cada ramo da teia se conecta a outro ramo por meio de nós. A circulação de informações é feita de forma horizontalizada, sendo que o que afeta um nó, interfere nos demais.

Daí que a representação das instituições federais que compõem o sistema federal de EPT seja feita por meio da expressão “Rede Federal de EPT”, cujo significado encerra as interconexões entre as instituições.

A representação de redes por meio das figuras acima permite uma visualização das possíveis relações entre os atores.

No primeiro caso, o arranjo é linear, ordenado e existe uma limitação quanto às relações entre nós e ramos. Pode-se comparar esse arranjo a um instituto e seus campi. A reitoria seria o nó central e cada um dos nós a ela vinculado seria um campus. Esta configuração apresenta limitações, pois ainda que um instituto pudesse ter todos os campi criados e implementados ao mesmo tempo, mesmo assim, haveria uma assimetria, seja ela dada pelos recursos ou pelos entornos das instituições.

No segundo, as configurações se tornam mais complexas, pois envolvem relações entre os nós que extrapolam a vinculação a um único nó central. Nesse caso, o desenho se assemelha à figura 3, que apresenta um caso concreto de uma rede alemã de telecomunicações (SANTOS, p.3, apud SCHNEIDER, 2005, p.48). Transpondo para os Institutos Federais, a figura poderia refletir as múltiplas relações que se processam, tais como as que acontecem entre reitorias e campi, entre os Institutos Federais, entre Instituto Federal e campi, entre SETEC e Instituto Federal, entre CONIF e SETEC, enfim, nos diferentes arranjos possíveis.

Como a rede federal está inserida na categoria de política pública para a EPT, apresentam-se algumas definições do que vem a ser uma rede de política pública.

Boneti (2011) entende políticas públicas como

o resultado da dinâmica do jogo de forças que se estabelece no âmbito das relações de poder, relações essas constituídas pelos grupos econômicos e políticos, classes sociais e demais organizações da sociedade civil. (BONETI, 2011, p. 74).

O autor coloca a questão da globalização como determinante para o que se denomina “paradigma da sociedade em rede” (BONETI, 2011. p.47) e sugere que as políticas públicas emergem da sociedade e não dá para isolar o Estado como um ente separado.

O conceito de redes também está sendo objeto de análise de um novo conceito para comunidades. Costa (2005) refere-se às redes sociais como uma resposta à “compreensão da interação humana de modo mais amplo que o de comunidade.” Pode-se dizer que o conceito de redes amplia o conceito de comunidade. Também o conceito de comunicação se modifica na medida em que se estabelece que, em redes, ela se dá por meio de fluxos, diferentemente de outras abordagens.

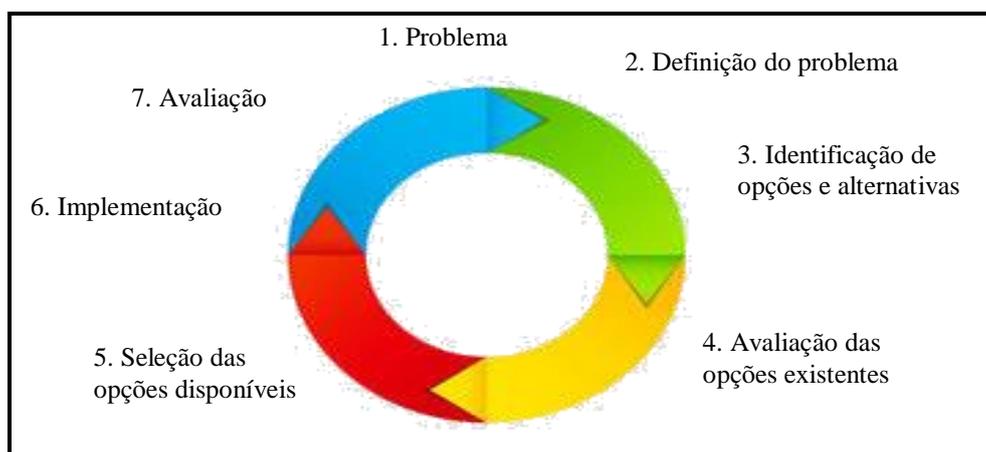
Bonafont (2004) define política pública como um conjunto de ações que o governo realiza para enfrentar um problema ou conflito social. Baseia-se na diversidade de enfoques dados por diferentes autores (MEAD, 1995; MENY y THOENING, 1992; PETERS, 1986, LASSWELL, 1951; SUBIRATS, 1994; PARSONS, 1995; LINDBLOM, 1993). A explicação do processo de elaboração de uma política pública depende, por sua vez, dos objetivos e do que se pretende demonstrar.

A análise de políticas públicas pode ser feita a partir de alguns modelos, não exclusivos, mas complementares. Bonafont (2004, p. 30) destaca o modelo de janelas de oportunidade política de Kingdon (1995), de coalizões de defesa de Paul Sabatier y H.

Jenkins-Smith (1988, 1999), de enfoque institucionalista na perspectiva histórica (Hall, 1986) e na escolha racional (OSTROM, 1999) e ainda o modelo de análise de redes.

Para efeito de compreensão, alguns autores definem políticas públicas como um processo ordenado em etapas a fim de que se possa compreender a complexidade da atividade do governo (BONAFONT, 2004). O modelo de Jones (1970) apud Bonafont (2004) mostra cada uma dessas etapas na figura abaixo:

Figura 5 – Processo de elaboração de políticas públicas por etapas.



Adaptação de Jones, 1970, apud Bonafont, 2004

Neste modelo, cada uma das atividades se desenvolvem de forma mais ou menos autônoma e se supõe que em cada etapa participam vários atores: os meios de comunicação, os grupos de interesse, os partidos políticos, o parlamento, o governo ou os funcionários. (Bonafont, 2004). Porém, na prática, o processo de elaboração de políticas é mais complexo, com limites incertos e se caracteriza por interconexões entre as políticas.

Lahera (2005) define uma política pública de excelência como aquela que, a partir de valores, propõe objetivos políticos claros e consegue definir da melhor maneira os temas técnicos. Esses últimos não podem suplantam a política e sim, complementá-la. Distingue quatro momentos nas políticas públicas em etapas que não são consecutivas: origem, desenho, gestão e avaliação. E apresenta um gráfico que denomina “ciclo analítico das políticas públicas”:

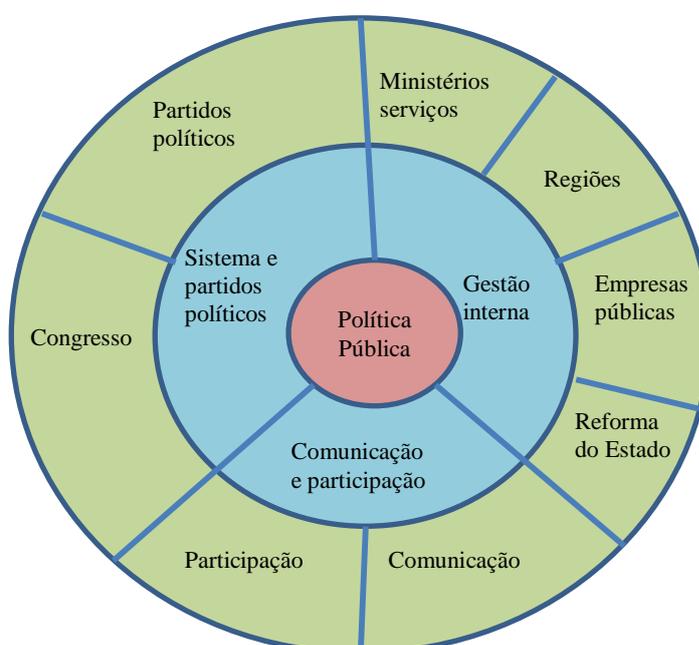
Figura 6 – Ciclo analítico das políticas públicas



Fonte: Lahera, Eugenio. Introducción a las políticas públicas. Santiago: Fondo de Cultura Económica, 2002

A principal característica apontada pelo autor é que as políticas estão sempre em uma ou mais etapas, portanto, o ciclo é dinâmico, assim como o são as políticas. Identifica, ainda, duas outras características segundo as quais se pode melhorar a capacidade de implementação, que são as seguintes: 1. As políticas têm pelo menos três aspectos principais – uma, interna ao governo; outra, comunicativa-participativa e outra, político-legislativa; 2. As políticas estão sempre em uma ou mais etapas, nem sempre consecutivas, e que correspondem à sua origem, desenho, gestão e avaliação. Para melhor visualização, elaborou o que denomina “mandala das políticas públicas”, como na figura a seguir:

Figura 7 – Mandala de políticas públicas



Fonte: Lahera, Eugenio P., 2002. Tradução e adaptação livres

A depender do enfoque que se queira dar, uma política poderá ser conceituada por duas posições quanto à natureza e instrumental analítico: a perspectiva racional e a transacional ou negociadora. Esse conceito, por sua vez, determina o tipo de análise a ser feita. No enfoque racional os planos de ação são definidos sem levar em conta o contexto em que se desenvolve a ação e por isso, torna-se ineficaz na prática.

Entretanto, o fato de se planejar e haver negociação por si só não é suficiente para explicar porque nem sempre se leva em consideração a recomendação de especialistas e o que faz com que se opte por um caminho e não por outro no enfrentamento de um determinado problema. Kingdon (1995) apud Bonafont (2004) propõe que as mudanças se produzem muitas vezes como “resultado de casualidade, mais do que como uma adaptação estratégica e negociada entre atores” (BONAFONT, 2004, p.13).

Esse modelo é conhecido como “Janelas de oportunidade política” (KINGDON, 1995 apud BONAFONT, 2004), no qual um problema só entra na agenda de governo e produz uma mudança após uma situação favorável. O modelo prevê ainda três processos distintos (policy streams) em que: primeiro surge um problema que irá pressionar o sistema político; segundo, elaboram-se ou surgem ideias e alternativas para solucionar os problemas, que podem ser geradas por especialistas, investigadores, políticos, funcionários ou líderes sociais e a partir das quais se busca o convencimento da comunidade política; e terceiro, identifica-se o contexto político em que se desenvolve a ação e a conseqüente mudança nas atitudes. Por fim, o modelo traz como novidade a consideração das ideias como variável explicativa das mudanças.

O conceito de “Policy Network” não é novo e tem adquirido relevância nas últimas décadas (BONAFONT, 2004. p. 37). Vários autores recorrem ao modelo para explicar redes de políticas em vários campos, tais como a política (BONAFONT, 2004; BÖRZEL, 1997), o processo de europeização (BONAFONT, 2004), agências de desenvolvimento (MACEDO, 1999), recursos hídricos (NOVAES, 2004), setores da saúde (BONAFONT, 2004).

A realidade dos IF, se consideradas as instituições e suas relações e, sobretudo como rede de política pública, supõe permanente negociação quer seja na proposição das políticas para a EPT, quer na sua implementação.

Santos (2004, p.3) mostra que existe uma “distinção marcante entre a formulação de políticas através de rede de políticas públicas, de um lado, e através de dirigismo estatal, por outro lado.” E que a

formulação via rede não se baseia em comando e ordem, mas em negociação e intercâmbio. Esse intercâmbio não significa, contudo, que todos os atores se beneficiem igualmente da relação daí decorrente ou que exista simetria quanto aos recursos (capital, conhecimento, capilaridade social, legitimidade pública, etc.) acumulados por cada um desses atores. (Santos, 2004. p.3)

Novaes (2005) atribui à análise de redes, juntamente com o tema da governança, “um interessante instrumento analítico” na “compreensão do processo de transformação do caráter das políticas públicas e do papel das instituições” em um país de dimensões continentais, com sistemas subnacionais de gestão de recursos hídricos – as bacias hidrográficas – e que tem como desafio a integração e articulação das diferentes unidades político-administrativas. Para o autor,

A noção de "policy networks" tem sido proposta como uma estratégia de enfrentamento das dificuldades que experimentam as tradicionais análises de políticas públicas, baseadas na ação da burocracia estatal. (NOVAES, 2005. p. 8).

Bonafont (2004) assume a análise de redes como marco conceitual no estudo de políticas públicas, ainda que este não seja o único enfoque, na busca de superar o pluralismo e o neo-corporativismo. Fala da necessidade de desagregação da análise para se compreender de forma mais completa as políticas públicas. A construção do modelo de análise da rede de EPT por meio do conceito de “policy networks” deve-se precisamente à diversidade e complexidade que a criação dos Institutos Federais trouxe para a arena de discussões acerca da nova institucionalidade.

Não por acaso se busca uma aproximação entre os conceitos de rede de política pública e rede federal de EPT para, a partir daí, construir-se um modelo explicativo. As diversas definições de políticas públicas apresentadas pela autora têm como elemento central o governo, que é o seu elaborador e implementador. Os IF, como política pública, têm como atores a SETEC/MEC (governo), a comunidade interna (alunos, técnicos administrativos e docentes) e a comunidade externa (pais, empresas, sociedade organizada).

Kipnis (2012) destaca o recente desenvolvimento de uma literatura na área de políticas públicas, “interessada em entendê-la na perspectiva de redes (RHODES, 1907; KICKERT et al.; RHODES e MARSH, 1992, COLEMAN et AL., 1999)”.

Souza (2003, p. 17) chama a atenção de que, na análise de política pública deve-se considerar os modelos *bottom-up* por conta de suas premissas: a primeira, de que se deve observar a ação dos implementadores das políticas (nos modelos *top-down* há uma ênfase maior nos decisores); a segunda, de que se deve atentar para a “natureza do

problema que a política pública busca responder” e, finalmente, a terceira, que leva em conta as “redes de implementação”.

Frey (2000), ao analisar as políticas públicas no Brasil, lembra que os estudos são recentes. Parte das abordagens do neoinstitucionalismo e análise de estilos políticos e vê no neopatrimonialismo uma característica de países em desenvolvimento, herança do processo de formação do Estado brasileiro.

O autor, ao apresentar o processo de análise política, estabelece uma distinção entre “polity”, que se refere à ordem do sistema político – dimensão institucional; “politics”, atribuído ao processo político, de caráter conflituoso – dimensão processual e “policy”, que se constitui nos conteúdos concretos – dimensão material. (FREY, 2000. p.217). Essas dimensões são interdependentes e importantes na elaboração de um modelo. Por outro lado, esse é um terreno de disputas. A dimensão processual é vulnerável às mudanças de governo, de diretrizes, de concepções.

Considera “as redes de atores, que se formam em torno de políticas específicas”, como “tipos antagônicos ao tipo institucional da hierarquia” (FREY, 2000. p. 221). Como consequência, as “policy networks” apresentam uma estrutura menos hierárquica, mais horizontal, “uma densidade comunicativa bastante alta e, inter-relacionado com isso, um controle mútuo comparativamente intenso (Prittwitz, 1994, p.93).” (FREY, 2000. p. 221).

Börzel (1997. p.1) mostra a diversidade de aplicações do conceito de redes e diz que “a palavra ‘rede’ se converteu, nos últimos anos, em uma etiqueta de moda”. E que estas aplicações ocorrem não só na ciência política como também em muitas disciplinas científicas, tais como as ciências sociais, a administração e em políticas públicas. Apresenta uma definição de “policy network”, sem deixar de levar em conta que o conceito pode variar bastante entre diferentes disciplinas, como

um conjunto de relações relativamente estáveis, que são de natureza não-hierárquica e interdependente que liga uma variedade de atores que compartilham interesses comuns no que diz respeito a uma política e que trocam recursos para perseguir esses interesses compartilhados, reconhecendo que a cooperação é a melhor maneira de se conseguir objetivos comuns. (BÖRZEL, 1997, p. 1) Tradução livre.

Distingue, no campo das políticas públicas, duas “escolas”, a saber: a escola de intermediação de interesses, de influência americana, e a escola de governança, de influência alemã. Na intermediação de interesses são estabelecidas tipologias no sentido de explicar as relações entre governo e grupos de interesse. Essas tipologias podem se basear em apenas três critérios – o nível de institucionalização (estável/não estável); a

abrangência do arranjo de quem formula a política (setorial/trans-setorial) e o número de participantes (restrito/aberto), (JORDAN and SCHUBERT, 1992, apud BÖRZELL, 1997), ou em até sete – atores, função, estrutura, institucionalização, regras de conduta, relações de poder, estratégias dos atores (VAN WAARDEN, 1992, apud BÖRZELL, 1997).

Como uma forma específica de governança, duas diferentes aplicações do conceito “policy network” podem ser identificadas: uma que a considera como um modelo de análise e outra, como uma teoria. O quadro a seguir sintetiza a evolução das policy networks como uma nova forma de governança.

Quadro 2 – Evolução das redes de políticas como uma nova forma de governança

Evolução das redes de políticas como uma nova forma de governança				
complexidade	==>	==>	Desregulamentação/privatização	==>falha de mercado
	Crescente interdependência de recursos entre atores públicos e privados na formulação de políticas públicas	ineficiência da coordenação hierarquizada		
dinâmica			Coordenação horizontalizada	==>governança por meio de redes de políticas
diversidade				

Tradução livre de: Börzell (1997, p. 30)

Mendizabal (2006), ao elencar as funções de se pesquisar “policy networks”, estabelece seis aspectos, embora não exclusivos, a observar: filtro, ampliação, investimento, convênio, construção de comunidades e facilitação. São apresentadas instituições/organizações que se utilizam dessas funções. Para Mendizabal, a importância das redes se estende ao desenvolvimento, organizando a sociedade civil na defesa e implementação de mudanças, na vinculação do local com o global, o público com o privado e oferecem espaços de criação, compartilhamento e disseminação de conhecimento.

Enfatiza, ainda, a importância das redes na vinculação entre pesquisa e política (policy), apresentando atividades que podem ser desenvolvidas, tais como a colaboração entre formuladores de políticas, unindo-os aos usuários finais.

A função filtro “ ‘decide’ qual informação vale a pena prestar atenção” (tradução livre) (MENDIZABAL, 2006, p. 5); a ampliação é utilizada para disseminar uma mensagem ou ideia; a função investimento (ou provimento) é um canal para prover recursos a fim de se realizar as principais atividades; a função convênio possibilita a união de grupos diferentes e individuais ou de pesquisadores; a construção de comunidades promove e sustenta os valores e padrões de uma rede de indivíduos ou grupos; e, finalmente, a função facilitação contribui para que as atividades se tornem mais eficientes e efetivas (MENDIZABAL, 2006, p. 10).

Macedo (1999, p. 54) destaca a não hierarquização no relacionamento entre os agentes que participam de um processo de tomada de decisão. Distingue diferentes níveis territoriais de policy networks, que podem abranger a esfera internacional, nacional ou regional.

Santos (2005, p. 62) traduz policy network como rede de política pública e faz uma análise das políticas públicas do ponto de vista da implementação, lembrando que o estudo pode ainda se deter a analisar os seus conteúdos, seus impactos ou ainda o “processo de sua formulação”.

Teixeira (2002) analisa o conceito de redes numa perspectiva de “redes de gestão” devido à diversidade de fatores que interagem simultaneamente, “conformando uma nova realidade administrativa.” Atribui à globalização econômica a alteração nos processos produtivos que se estabelecem com maior “flexibilização, integração e interdependência” e ao desenvolvimento tecnológico das comunicações as “interações virtuais em tempo real”.

Aponta aspectos limitadores da eficácia das redes, que passam pela possibilidade de lentidão devido à busca do consenso, da exclusão quando não se dispõe de critérios não explicitados, a diluição de responsabilidades, entre outros. Nas conclusões, registra que

as redes de políticas sociais são um instrumento fundamental para a gerência das políticas sociais e, mais ainda, que elas permitem a construção de novas formas de coletivização, socialização, organização solidária e coordenação social, compatíveis com a transformação tanto da sociedade civil quanto do Estado. (TEIXEIRA, 2002. p. 20).

Menéndez (2003) compara as estruturas sociais a redes sociais: “as redes são mecanismos de comunicação, transmissão de informação e aprendizagem, mas representam também estruturas de poder” (MENÉNDEZ, 2003. p. 24). E ainda, para que sejam constituídas, as redes devem ser providas de interação, intercâmbio e comunicação.

O autor apresenta um modelo matemático explicativo das relações numa rede, que podem se dar tanto no nível macro quanto na micro esfera de poder. Na micro esfera situam-se os indivíduos e na macro, os padrões de relações. Criam-se, assim, interações entre esses níveis. No modelo, identifica dois elementos básicos que definem uma rede: os atores, que estabelecem as relações entre si e as próprias relações. Compara os atores aos nós da rede e as relações a linhas, podendo assim fazer uma modelagem a partir de uma linguagem matemática expressa na teoria de grafos, das matrizes e da álgebra relacional.

Peterson (2003) atribui à expressão *policy networks* a conotação de um “cluster” de atores, cada qual com um interesse ou então um interesse específico em uma determinada política e a capacidade de ajudar a determinar o sucesso ou o fracasso dessa política. (PETERSON and BOMBERG 1999, p. 8 apud PETERSON, 2003, p. 9). Faz referência aos analistas da moderna governança que procuram explicar os resultados da política através da investigação de redes, que facilitam a negociação entre interessados em sua formulação.

O autor indica três pressupostos a partir dos quais se inicia uma análise de rede política: 1. A moderna governança é frequentemente não hierarquizada; 2. O processo político precisa ser desagregado para ser compreendido por conta da diversidade de relações e 3. Os governos são em última instância os responsáveis pela governança, mas não é só. Antes da implementação de uma política acontecem negociações entre os atores, incluindo os não governamentais, para se saber qual será escolhida.

É o que precedeu a criação dos IF, onde uma série de negociações e discussões determinaram a elaboração do modelo, ainda que não tenha havido a participação de todos os atores.

Schneider (2005), ao discutir os conceitos de rede e governança, mostra que, apesar de não serem recentes, foi nos anos 1980 e 1990 que adquiriram novos significados. E acrescenta que “a solução de problemas políticos modernos e relevantes por meio de políticas públicas somente é possível com base em novas estruturas políticas.” (SCHNEIDER, 2005. p. 29). Apresenta um breve quadro da classificação moderna da teoria do Estado, na qual se alternam as análises macro/micro e as posições de conflito/integração até chegar-se à Teoria da Governança.

II.2. MODELOS DE ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Ao se pretender construir um modelo de análise das políticas públicas para a EPT, levou-se em conta alguns modelos já conhecidos e empregados em outras áreas que não a educação. A intenção não é simplesmente a de se debruçar sobre os “planos, programas e projetos desenvolvidos e implementados pelas políticas setoriais” (FREY, 2000), mas de investigar uma nova institucionalidade, nas relações que se estabelecem e considerando a governança como uma possibilidade nesse campo. Uma analogia com o que Frey (2000) defende¹⁵ poderá subsidiar a elaboração desse modelo, no qual se busca uma aproximação com a realidade da EPT e dos Institutos Federais, mormente nas relações¹⁶ que se estabelecem.

Assim como Frey (2000) considera que “alguns fatores condicionantes das políticas públicas” estejam “sujeitos a alterações ao longo do tempo”, referindo-se à política ambiental, também as políticas para a EPT vão se adequando à realidade, seja por motivos externos, como o caso da instabilidade econômica, seja por motivos internos, como as disputas de poder, as continuidades e mudanças que se processam.

Bonafont (2004) mostra que, para a análise de políticas públicas, são necessárias contribuições de mais de um modelo, devido às limitações que apresentam diante de algumas situações. Assim, leva em consideração diferentes perspectivas e suas contribuições. Ao estabelecer um marco conceitual na análise de políticas por meio de “policy networks”, enumera suas características principais. Apresenta, ainda, algumas conexões entre análise de redes e outros enfoques, tais como o pluralismo, o neocorporativismo e o neoinstitucionalismo, visto que um modelo único não seria capaz de compreender as políticas públicas.

Além disso, Rocha (2005, p. 12) afirma que o neoinstitucionalismo como modelo de análise de políticas públicas, “fornece elementos valiosos para os estudos de caso” embora não dê conta de teorias mais amplas. Daí a necessidade de se considerar outros modelos. Recorrer a esses enfoques significa tomar as instituições como elemento

¹⁵ Defendo a tese de que as peculiaridades socioeconômicas e políticas das sociedades em desenvolvimento não podem ser tratadas apenas como fatores específicos de ‘polity’ e ‘politics’, mas que é preciso uma adaptação do conjunto de instrumentos da análise de políticas públicas às condições peculiares das sociedades em desenvolvimento. (FREY, 2000, p. 215).

¹⁶ As disputas políticas e as relações das forças de poder sempre deixarão suas marcas nos programas e projetos desenvolvidos e implementados. (FREY, 2000, p. 219).

essencial para a compreensão individual. Bonafont (2004) assume que as instituições são um ator a mais no processo político e que, inclusive, têm “vida própria”, defende interesses, crenças e ideias identificados com o coletivo que representam e dispõem de mecanismos para influenciar num contexto mais amplo do que o que se encontram.

O modelo pluralista, segundo Rocha (2005), esteve em voga nos anos 50 e 60 juntamente com o behaviorismo. No pluralismo, os conceitos de grupos de interesse e coalizões são utilizados para explicar as disputas. Rocha (2005) cita, ainda, o modelo marxista que considera as relações entre economia, classes sociais e Estado. Entretanto, para o autor,

Apesar de se colocarem em lados opostos do debate, o pluralismo e o marxismo unem-se na ênfase analítica centrada na sociedade. Para ambas as perspectivas, a ação estatal é sempre resposta a estímulos vindos da sociedade. (ROCHA, 2005).

No pluralismo, ao contrário da escolha racional,

as políticas seguem uma dinâmica pluralista, caracterizada pela participação aberta e competitiva de grupos sociais, que interagem entre si com a finalidade de impor seus interesses e preferências sobre os demais. (BONAFONT, 2004. p 15) Tradução livre.

A interação entre grupos pode gerar conflitos e estes, por sua vez, podem ou não gerar decisões de os resolver. Bonafont (2004) cita exemplos de não-decisões, para não se concretizar soluções de problemas públicos. O sucateamento da EPT, nos anos oitenta, pode ser também um exemplo de não-decisão, quando se relegou a rede federal de EPT sob o pretexto de que eram instituições caras e elitistas.

As instituições desempenham um papel importante na maneira como se “articulam os interesses e preferências dos atores, seus objetivos e sua capacidade de influenciar o resultado político” (BONAFONT, 2004). Porém, não é fácil definir o que seja uma instituição.

A expressão “neo-institucionalismo” é apresentada por Hall e Taylor (2003) como sendo um termo utilizado na ciência política para “designar uma perspectiva teórica” que atrai muita atenção e também muitas críticas. Divide-se em três escolas: o institucionalismo histórico, o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo sociológico.

Essas escolas surgem como uma reação contra a perspectiva behaviorista e buscam elucidar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos. Cada uma dessas escolas propõe uma definição para instituição. O institucionalismo histórico busca explicações para as políticas nacionais, a distribuição

desigual de poder e de recursos. O institucionalismo da escolha racional se atém à explicação da origem e permanência das instituições, no comportamento dos atores¹⁷, nas coalizões de defesa, nos dilemas, na incerteza e no acordo voluntário entre os atores interessados. Já o institucionalismo sociológico surgiu no “quadro da teoria das organizações” (HALL e TAYLOR, 2003, p. 207), rompendo com a “dicotomia conceitual que opõe ‘instituições’ e ‘cultura’.

O institucionalismo histórico responde à questão de como as instituições afetam o comportamento dos indivíduos (HALL e TAYLOR, 2003) sob duas perspectivas, uma chamada “perspectiva calculadora” e a outra, “perspectiva cultural”¹⁸. Essas duas perspectivas poderão contribuir para a análise dos Institutos Federais como instituições complexas, que se constituem numa “arena política em que os grupos sociais e econômicos interagem para influenciar no processo político” (BONAFONT, 2004. p.21-trad. livre).

Rocha (2005, p.20), ao falar das ideias e seu papel na elaboração de políticas, lembra que são elas que “legitimam alguns interesses em detrimento de outros.” Cabe ressaltar a alusão que o autor faz ao aprendizado, que é, em última instância, o que possibilita as mudanças. Hall, apud Rocha (2005) defende a existência de três tipos distintos de mudanças nas políticas.

As mudanças de primeira e segunda ordens são caracterizadas pelo autor como mudanças limitadas, compostas por ajustes rotineiros em políticas em andamento ou alteração de instrumentos para alcançar a mesma hierarquia de metas traçadas anteriormente. Com relação a essas duas ordens de mudanças, Hall considera a tese dos “teóricos do Estado” procedente, na medida em que a ação estatal é consideravelmente insulada das pressões pluralistas do sistema político. A mudança, nesses casos, é fruto, em grande medida, do aprendizado de técnicos e burocratas com as experiências passadas. A mudança de terceira ordem, no entanto, é mais profunda. Esse caso envolve tanto a mudança dos instrumentos de políticas, quanto das metas e do próprio sistema de idéias e

¹⁷ De modo geral, postulam que os atores pertinentes compartilham um conjunto determinado de preferências ou de gostos (conformando-se habitualmente a condições muito precisas, como o princípio da transitividade) e se comportam de modo inteiramente utilitário para maximizar a satisfação de suas preferências,

¹⁸ A perspectiva calculadora sugere que as instituições se mantêm porque elas realizam algo da ordem de um equilíbrio de Nash. Em outros termos, os indivíduos aderem a esses modelos de comportamento porque o indivíduo perderá mais ao evitá-los do que ao aderir a eles. Segue-se disso que, quanto mais uma instituição contribui para resolver dilemas relativos à ação coletiva, ou quanto mais ela torna possíveis os ganhos resultantes de trocas, mais ela será robusta. Por seu lado, a perspectiva cultural, explica a persistência das instituições ao enfatizar que muitas das convenções ligadas às instituições sociais não podem ser o objeto explícito de decisões individuais. Pelo contrário, enquanto componentes elementares a partir das quais a ação coletiva é elaborada, certas instituições são tão “convencionais” ou são tão usuais que escapam a todo questionamento direto e, enquanto construções coletivas, não podem ser transformadas de um dia para o outro pela simples ação individual. Em suma, as instituições resistem a serem postas radicalmente em causa porque elas estruturam as próprias decisões concernentes uma eventual reforma que o indivíduo possa adotar. (HALL e TAYLOR, 2003. p 198)

padrões que orientam a abordagem da realidade pelos especialistas. (Rocha, 2005. p.19).

Ainda com relação às mudanças nas instituições, Levi, apud Rocha (2005) aponta para a necessidade de construção de uma “tipologia das instituições”. Bonafont (2004) apresenta as tipologias como um instrumento útil para ordenar e categorizar informação, descrever o processo de elaboração de políticas e executar uma comparação em relação a outros setores, outros países ou no tempo. (BONAFONT, 2004. p.57). Elabora um quadro de tipologias com dimensões consideradas mais comuns na análise de políticas públicas.

TIPOLOGIAS

A abordagem por meio do conceito de “policy networks” dada por BONAFONT (2004) leva em consideração as tipologias, que são elementos categoriais capazes de descrever o processo de elaboração de políticas públicas (BONAFONT, 2004. p. 86). A seguir, são apresentadas as dimensões na análise de políticas públicas:

- o número de participantes;
- os tipos de atores;
- os cenários institucionais;
- as funções que se tem na rede;
- os tipos de relações que predominam entre os participantes;
- as pautas de conduta;
- e as relações de poder que predominam no tempo.

KIPNIS (2012) lembra que a construção de tipologias se constitui numa “descrição abstrata da realidade, mas que permite a comparação, seja entre países ou entre setores de um mesmo sistema.”

A descrição dessas tipologias tem como premissa a sua aplicação aos Institutos Federais num estudo empírico futuro.

1. Número e tipo de atores – pode se referir a organizações ou a indivíduos. No caso dos IF, há um universo de atores que poderiam ser levados em conta. Ainda segundo a definição, o número de atores serve para diferenciar entre redes fechadas (poucos atores) e redes abertas (pluralidade de atores). (BONAFONT, 2004. p. 59). Isso

permite que se possa desmembrar a fim de se chegar a níveis setoriais, onde a política de fato se materializa.

O esquema abaixo apresenta a classificação de Wilks y Wright (1987) apud Bonafont (2004, p.61) na tentativa de propor níveis de desagregação setorial para uma possível análise. Não é tarefa fácil, como observa Bonafont (2004).

Quadro 3 – Modelo de desagregação de políticas

Âmbito das políticas	Exemplos	Atores
Área política	Indústria	Universo político
Setor	Alimentação	Comunidade política
Subsetor	Produtos cárnicos	
Problema público	Crise das vacas loucas	Rede ou policy network

Fonte: Wilks y Wright (1987), apud Bonafont (2004). Tradução livre.

Outra distinção a ser feita é entre os atores que, ainda que pertençam a uma comunidade política, são “excluídos da discussão de problemas concretos.” (BONAFONT, 2004. p. 63). Quando os Institutos Federais foram criados, não havia clareza de que teriam tantas atribuições, mesmo que muitas das finalidades, características e objetivos dos CEFET tenham sido mantidos. (OTRANTO, 2010; ARAUJO e HYPOLITO, 2011).

Ainda que muitas das antigas Escolas Agrotécnicas Federais tenham elaborado seus projetos de cefetização, contemplando a oferta de cursos superiores de tecnologia e licenciaturas, nem todas se encontravam em condições de assumir a nova institucionalidade. LAUMANN y KNOKE (1987) apud BONAFONT (2004), ao identificar distinções entre grupos de incluídos e excluídos no processo de elaboração de políticas públicas, apontam:

O nível central primário inclui os atores que estabelecem as regras do jogo, ocupam cargos de máxima responsabilidade no Governo e na Administração Pública e geralmente aqueles que participam da rede de forma estável. O segundo nível (periferia) inclui os atores que participam no debate de assuntos concretos e seu acesso está restrito a contatos de caráter ocasional. O terceiro nível é formado pelos grupos de excluídos, que apesar de terem um interesse direto na política, não têm acesso a participar diretamente. (BONAFONT, 2004. p. 63) Tradução livre.

Em termos de analogia com a realidade dos Institutos Federais, poder-se-ia tomar como de primeiro nível, os principais atores responsáveis pela concepção do modelo. No segundo nível, se encontrariam as instituições e seus dirigentes. E, finalmente, no terceiro nível, as comunidades interna e externa, considerando-se

comunidade interna os docentes, os técnicos administrativos e os discentes, e comunidade externa, a sociedade civil representada nos conselhos das instituições e as famílias.

2. Estrutura e grau de institucionalização – a forma como se articulam as relações de poder ao longo do tempo é importante para se conhecer o contexto institucional, embora não seja tarefa fácil, pois não existem regras fixas. Bonafont (2004) mostra que:

Quando falamos da estrutura das redes políticas, ou do grau de institucionalização da rede, nos referimos, em parte, a coisas não materiais, invisíveis, que existem enquanto conceitos compartilhados nas mentes dos participantes. (Bonafont, 2004, p. 74). Tradução livre.

Definir a que se refere quando se fala de contexto institucional é um problema que não tem uma resposta pronta e precisa, ainda mais quando não se trata de questões observáveis diretamente, o que dificulta sua identificação e mensuração. Van Waarden (1992) apud Bonafont (2004) identifica a estrutura de rede por meio de onze variáveis consideradas importantes em sua definição, a saber: tamanho; limites (abertos, fluidos, fechados ou monopolistas); filiação (voluntária ou obrigatória); tipo de relações (caóticas ou ordenadas); duração, intensidade, simetria e reciprocidade de interconexão); grau de centralização, tipo de coordenação (hierárquica, horizontal, consulta, negociação); natureza das relações (conflituosas, cooperadas, competitivas); estabilidade relativa aos participantes e relações entre eles.

No modelo em construção, as possíveis variáveis a mensurar seriam as relações decorrentes da atuação dos Institutos Federais (reitorias versus campi, reitores versus diretores dos campi, diretores versus diretores, CONIF versus SETEC, comunidades versus diretores, entre outras).

3. As funções que se executam na rede – vão desde o processo de possibilitar o acesso dos atores para a definição de problemas e a formulação de alternativas até a mobilização de recursos para a condução e gestão de problemas. São elas as responsáveis pelo tipo e intensidade das relações entre os atores.

De modo geral, as funções que se executam na rede podem ser (VAN WARDEEN, 1992. apud BONAFONT, 2004, p. 72): direcionar o acesso ao processo de tomada de decisões; consulta e intercâmbio de informação; negociação e mobilização de recursos; coordenação de atividades; cooperação na formação, gestão e legitimação das políticas.

O projeto Instituto Federal não teria se consolidado se não houvesse uma mobilização no sentido de assegurar recursos para sua implantação.

4. As pautas de conduta – definidas a partir das atitudes, preferências, interesses, formação e origem social dos participantes (BONAFONT, 2004. p. 72). Rhodes y Marsh (1992); Van Waarden (1992) apud Bonafont (2004) estabelecem quatro variáveis que permitem a definição das pautas de conduta: a) o tipo de negociação predominante; b) os fins que predominam na negociação; c) a forma como se tomam as decisões e d) a orientação mais ou menos politizada, pragmática ou ideológica.

Também chamadas “regras do jogo”, as pautas de conduta no processo de criação e implementação dos Institutos Federais se deram de forma a atender as diferentes institucionalidades (CEFET, EAF, ETUF, ETF), uma vez que “cada grupo reagiu de forma diferente à proposta governamental de mudança” (OTRANTO, 2010).

5. As relações de poder que predominam no tempo – estas, por seu turno, dependem do grau de autonomia das organizações. Podem ser simétricas, dominadas pelo Estado ou por grupos sociais. São construídas a partir das dimensões anteriores. Essas relações oscilam entre os grupos sociais que dominam o aparato estatal e, em oposição, numa relação de poder desigual a favor do Estado, que teria autonomia suficiente para impor seus objetivos sem necessidade de manter uma negociação estável com a sociedade.

Poder-se-ia estabelecer as relações entre o Estado e grupos de interesse como um modelo aberto, de negociação de caráter pluralista ou seguir um modelo fechado, como os “triângulos de ferro”, ou ainda sob um pacto tripartite definido nos modelos corporativistas. Também poderia existir uma relação de simbiose ou concertação em que organizações públicas e privadas teriam suas ações de forma coordenada, num processo permanente negociação de caráter consensual (BONAFONT, 2004, p. 77). Nesta última, ao se pensar a partir do enfoque da governança, também se deveria levar em conta as relações de subordinação, de cooperação e de inovação.

O quadro abaixo apresenta uma síntese das dimensões que se pretende analisar em estudos futuros, cuja referência é o modelo de Van Waarden (1992) apud Bonafont (2004, p. 87).

Quadro 4 – Quadro das tipologias dadas por Wan Waarden:

Dimensão	Características
Atores	<p>Número: determina o tamanho da policy network</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tipo: indivíduos ou organizações; se públicos ou privados • Características: de acordo com necessidades e interesses; recursos disponíveis e tipo de atuação; grau de profissionalização, formação.
Funções	<ul style="list-style-type: none"> • Canalizar o acesso à tomada de decisões • Consulta e intercâmbio de informações

	<ul style="list-style-type: none"> • Negociação e mobilização de recursos • Coordenação de atuações independentes • Cooperação na formulação, implementação e legitimação da política
Estrutura e grau de institucionalização	<p>Tipo de relações entre atores definidas por:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tamanho: • Limites: abertos, fluidos, fechados ou monopolistas • Filiação: voluntária ou obrigatória • Tipo de relações: caóticas ou ordenadas; duração, intensidade, simetria e reciprocidade da interconexão • Grau de centralização • Tipo de coordenação: hierárquica, horizontal, de consulta ou de negociação • Natureza das relações: conflitivas, cooperativas, competitivas • Estabilidade relativa dos participantes e relações entre eles
Normas de conduta	<p>Regras do jogo que governam os intercâmbios na policy network. As percepções, as atitudes, os interesses, a formação intelectual e o status social criam uma cultura específica. Deve-se levar em conta:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tipo de relação que predomina entre grupos rivais (oportunismo, negociação entre interesses em conflito, busca de consenso entre diferentes visões frente a problemas sociais) • O objetivo dos participantes se concentra na busca do interesse geral e bem estar social, ou no interesse particular • As decisões são tomadas num ambiente de segredo, opacidade ou de abertura • Grau de politização • Orientação de caráter pragmático ou ideológico.
Relações de poder	<p>A distribuição de poder depende dos recursos e necessidades dos participantes, e nesse caso da estrutura organizativa – tamanho, grau de centralização e fragmentação e monopólio da representação – as relações de poder podem ser: de clientelismo, estatismo, corporativismo estatal ou pluralismo. Nem sempre se tem puramente um tipo bem definido.</p>

Adaptação a partir de Van Waarden (1992) apud Bonafont (2004, p. 87)

Uma crítica a esse modelo é sua excessiva amplitude, que poderia inviabilizar uma análise empírica. Bonafont (2004) aponta ainda, questões como: o baixo poder explicativo da análise de redes, a ambiguidade terminológica e a falta de acordo sobre as variáveis independentes mais relevantes.

A aplicação que se pretende delimita bem o campo de investigação (EPT) e o objeto (os IF), o que em tese justifica a sua aplicabilidade sem que isso se torne um instrumento heurístico e sim um instrumento analítico que amplia seu poder explicativo (BONAFONT, 2004, p. 94).

Outro fator a se levar em conta é a escala. A análise em nível transnacional, como é o caso do processo de europeização, requer um esforço para se escolher que variáveis devam ser levadas em conta para explicar “por que esses fatores não afetam com a mesma intensidade a todos os países, por que a mudança não se processa com a mesma rapidez em cada subsistema político.” (BONAFONT, 2004, p. 97)

Nesses quase cinco anos de criação, os Institutos Federais vão se consolidando por meio de seus documentos institucionais, tais como os Estatutos, Regimentos, PDI, CPA. Alguns Conselhos Superiores passam por renovação de membros (de acordo com os prazos legais) e outros já enfrentam os processos de escolha pela comunidade de seus representantes.

Segundo relato de um ex-presidente do CONIF, o processo de implementação dos Institutos Federais “é muito grande, não é simples, pois é feito de forma acelerada.” Ao comparar com outras expansões, destaca que esta tem sustentabilidade por ter garantia de recursos. A greve dos servidores federais de 2011 apontou falhas, na visão do ex-presidente, mas nada que desmerecesse o projeto IF. Destacou ainda que o desafio “é continuar a crescer mantendo a qualidade, tanto para o MEC quanto para os gestores”, mas trata-se de um processo, construído no dia a dia.

Existe, segundo o ex-presidente, uma tomada de consciência, por parte do CONIF, sobre a importância de se pensar e agir como rede. “somos levados a pensar rede e não localmente”. Demonstrou ter consciência de que as instituições nunca serão iguais, mas que ao atuar em rede busca-se atuação conjunta, no que une e não no que diferencia, o que considera um “grande aprendizado”.

Esta concepção remete ao conceito de aprendizagem social¹⁹, que por sua vez, aproxima dos sistemas complexos adaptativos, aqueles que são capazes de aprender (AGOSTINHO, 2003). Kipnis (2012) contrapõe aos modelos da racionalidade o modelo da aprendizagem social, que “desenvolve uma visão de mudança que leva em conta não somente os interesses em jogo, mas também ideias.” A aprendizagem social assim entendida pode se constituir na mola propulsora da inovação que se espera dos Institutos Federais na medida em que se caminha num processo de mudança (institucionalidade, oferta das licenciaturas, PROEJA, entre outros programas desenvolvidos pelos IF) a partir de experiências anteriores (todo o legado da rede federal de EPT).

¹⁹ “No referencial da aprendizagem social, a negociação é uma importante estratégia para construção de decisões conjuntas. Enquanto as decisões são construídas conjuntamente, o aprendizado também vai sendo consolidado.” (JACOBI, 2006, p.8)

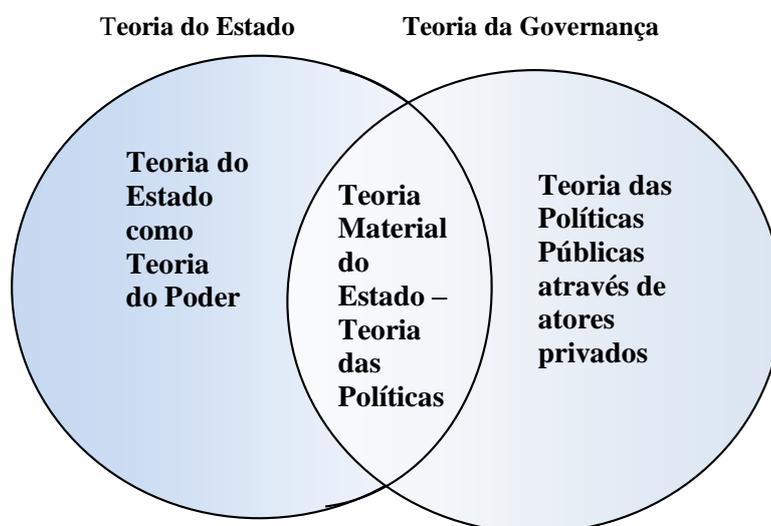
A aprendizagem social pode ser associada à Teoria Social Cognitiva na perspectiva de Albert Bandura (2005). Neste caso, considera-se a mudança comportamental a partir da observação e imitação, com uma conotação que não é a desse trabalho.

II.3. O CONCEITO DE GOVERNANÇA

O termo “governança” faz referência à criação de redes de políticas em escala global, em que múltiplos atores interagem entre si de forma constante para assegurar a governabilidade do sistema político. Expõe uma realidade política nova, em um contexto de globalização, na qual não existe um centro diretor a partir daquele que exerce o controle da atividade política. Reflete como os Estados deixam de dominar o cenário político dentro e fora de seu território e compartilham poder com um conjunto de atores cada vez mais amplo, heterogêneo e complexo. (BONAFONT, 2004).

O conceito de governança pode ser dado a partir de sua gênese, que se refere ao condutor (*kybernêtês*) dos antigos navios de guerra gregos. Daí que o conceito remete a condução, não mais estatal, mas também à sociedade, “por meio de instituições e atores sociais.” (SCHNEIDER, 2005. p. 34). A figura abaixo mostra a interface entre as teorias do Estado e da Governança e de como a “governança transcende com isso o conceito tradicional estatal e remete a formas adicionais de condução social.” (SCHNEIDER, 2005. p.34).

Figura 8 – Interface entre as teorias do Estado e de governança.

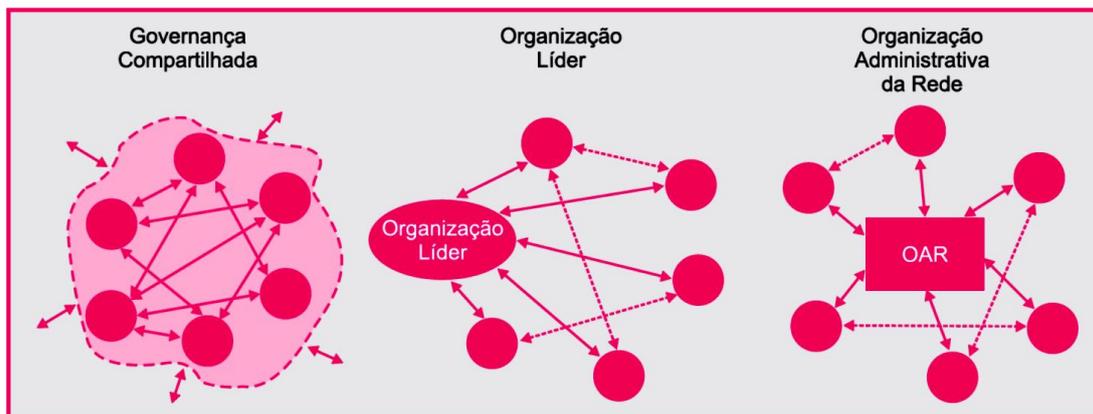


Fonte: Schneider, 2005, p. 34

A interseção das figuras mostra que as teorias se fundem, passando da posição dicotômica para uma posição inter-relacionada. Estudos apontam para a uma aproximação não só conceitual como também prática dos conceitos de governança e gestão de redes (ROTH e outros, 2012).

A depender das atribuições e tipo de grupos que interagem, identificam-se três modelos de governança: o modelo da governança compartilhada (existe um trabalho em rede, porém sem uma estrutura formalizada, que se aplica a organizações pequenas, o que de um lado favorece o envolvimento, a confiança e comprometimento dos atores); o modelo da governança com organização líder (sua principal característica, como o nome indica, é a verticalização, em que há um predomínio de uma organização sobre as demais) e o modelo de governança por meio de uma organização administrativa da rede (seus pontos fortes são a “eficiência, sustentabilidade e legitimidade” e sua fragilidade reside no fato de poder haver confiança demasiada na organização administrativa, que é externa às organizações) (ROTH e outros, 2012). A figura a seguir ilustra os modelos.

Figura 9 – Modelos de governança



Fonte: Provan e Kenis (2008) apud Roth e outros, 2012.

Na teoria da governança distinguem-se, ainda, as formas descentralizadas ou policentradas de condução política, o que implica em distribuição de poder, ou seja, existem mecanismos de mobilização de recursos políticos “em situações em que a capacidade de tomada de decisão, de formulação e implementação de programas é amplamente distribuída ou dispersa entre atores públicos e privados.” Schneider (2005, p. 40). O cuidado que se deve ter é de se considerar a possibilidade e não a certeza.

A ONU²⁰ conceitua boa governança como aquela que

promove a igualdade, a participação, o pluralismo, a transparência, a responsabilidade e o Estado de Direito, de forma efetiva, eficiente e duradoura.(ONU).

As expressões governabilidade e governança, embora sejam próximas, não são sinônimas. Há que se estabelecer a distinção entre governança e governabilidade na análise de políticas. Outra premissa é de que pode existir governo sem governança, mas não existe governo sem governabilidade.

São dois termos que não se confundem, pois são distintos entre si, senão vejamos a diferença: enquanto a Governabilidade é a capacidade de identificar necessidades e anseios sociais e transformá-los em políticas públicas que produzam resultados na sociedade, dando respostas efetivas aos problemas que pretende enfrentar, Governança seria certamente a capacidade de ação que o Estado possui para implementação das políticas públicas e no atingimento dos objetivos coletivos. (ANDRADE, 2010).

Assim sendo, pode-se entender que na governabilidade há muitos “elementos que irão determinar o espaço de possibilidade do exercício do poder” observadas as condições em que esse poder é exercido. Já a governança “revela experiências novas no nosso país com um alto grau de eficiência na desprivatização do poder público” desvelando o clientelismo (ANDRADE, 2010).

Diniz (1998) apud Santos (2005) sugere que as categorias governabilidade e governança “estejam interligadas como forma de superação da crise do Estado brasileiro.” O autor destaca que governabilidade está relacionada às “condições sistêmicas sob as quais se dá o exercício do poder” e governança, à “capacidade de ação estatal na formulação e implementação de políticas públicas”. (SANTOS, 2005)

Diferentes definições para governança são apresentadas, dependendo dos campos a que se refere. Fala-se, por exemplo, em “governança corporativa”²¹,

²⁰ <http://www.onu.org.br/a-onu-em-acao/a-onu-e-a-governanca>. Acesso em 03.07.13.

²¹ Conceitualmente, a Governança Corporativa surgiu para superar o "conflito de agência", decorrente da separação entre a propriedade e a gestão empresarial. Nesta situação, o proprietário (acionista) delega a um agente especializado (executivo) o poder de decisão sobre sua propriedade. No entanto, os interesses do gestor nem sempre estarão alinhados com os do proprietário, resultando em um conflito de agência ou conflito agente-principal. A preocupação da Governança Corporativa é criar um conjunto eficiente de mecanismos, tanto de incentivos quanto de monitoramento, a fim de assegurar que o comportamento dos executivos esteja sempre alinhado com o interesse dos acionistas. A boa Governança proporciona aos proprietários (acionistas ou cotistas) a gestão estratégica de sua empresa e a monitoração da direção executiva. As principais ferramentas que asseguram o controle da propriedade sobre a gestão são o conselho de administração, a auditoria independente e o conselho fiscal. A empresa que opta pelas boas práticas de Governança Corporativa adota como linhas mestras a transparência, a prestação de contas, a equidade e a responsabilidade corporativa. Para tanto, o conselho de administração deve exercer seu papel, estabelecendo estratégias para a empresa, elegendo e destituindo o principal executivo, fiscalizando e avaliando o desempenho da gestão e escolhendo a auditoria independente. A ausência de conselheiros

“governança de TI”²², “governança territorial”²³, para citar alguns. Gonçalves (2004, p.14) assume que a governança envolve a questão da “cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico”. Isso significa

Santos (1997) apoia-se em Melo (1995) para dizer que:

governance refere-se ao *modus operandi* das políticas governamentais - que inclui, dentre outras, questões ligadas ao formato político-institucional dos processos decisórios, à definição do *mix* apropriado do público/privado nas políticas, à participação e descentralização, aos mecanismos de financiamento das políticas e ao alcance global dos programas (cf. Melo, 1995:30-31). O conceito não se restringe, contudo, aos aspectos gerenciais e administrativos do Estado, tampouco ao funcionamento eficaz do aparelho de Estado. (SANTOS, 1997. p.3).

A partir do estudo do processo de “europeização”²⁴ por que supostamente passaram os países da União Europeia (EU), Bache (2002) vê esse processo como um impacto da EU sobre as políticas domésticas.

Bache (2003) alega que, embora existam abundantes definições de governança, em diferentes perspectivas, o ponto comum é a ideia da ampla participação dos atores públicos, privados e voluntários. Mas chama a atenção de que ampla participação não significa necessariamente distribuição de poder. E que o alcance de quanto o poder é distribuído é assunto para uma investigação empírica por setor e/ou, se necessário, por questão.

A abordagem da governança no processo de europeização é interessante e são apresentadas as razões de porque foi escolhida. Dentre essas razões, está a de que facilita a investigação de todo o processo político, desde a formulação até a “policy outcomes”; pontua a importância da variação por setor e facilita a comparação setorial cruzada; concentra-se na interdependência entre os atores, ainda que se reconheça sua assimetria (BACHE, 2003. p. 7).

qualificados e de bons sistemas de Governança Corporativa tem levado empresas a fracassos decorrentes de:

- Abusos de poder (do acionista controlador sobre minoritários, da diretoria sobre o acionista e dos administradores sobre terceiros);
 - Erros estratégicos (resultado de muito poder concentrado no executivo principal);
 - Fraudes (uso de informação privilegiada em benefício próprio, atuação em conflito de interesses).
- <<http://www.ibgc.org.br/Secao.aspx?CodSecao=18>>

²² Governança de TI é “um braço” da Governança Corporativa(...).

<<http://www.governançadeti.com/2010/07/o-que-e-governanca-de-ti-e-para-que-existe>>

²³ Ver: FERRÃO, João. Governança e ordenamento do território. Reflexões para uma governança territorial eficiente, justa e democrática. **Prospectiva e Planejamento**, vol.17, 2010.

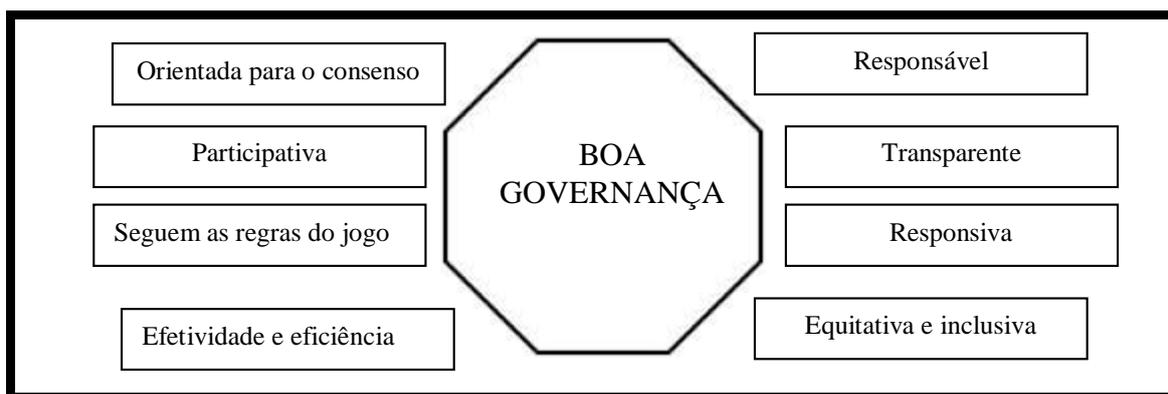
²⁴ Bache (2002) selecionou várias definições acerca do que se entende por “europeização” (LADRECH, 1994; COWLES e outros, 2001; BULMER E BURCH’s; SMITH, 2001).

Além da relação que se pode extrair entre governabilidade e governança, há, ainda, uma distinção entre governança e “boa governança”.

Segundo a United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP), governança significa “o processo de tomada de decisão e pelo qual as decisões são implementadas (ou não implementadas).” Tradução livre.

Destaca a “boa governança”, que por sua vez abrange oito características, conforme a figura abaixo.

Figura10 – Características da boa governança.



Fonte: The United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific(ESCAP). Tradução e adaptação livre.

Segue, abaixo, uma breve descrição das características de uma boa governança de acordo com os critérios ESCAP, uma vez que podem descrever distintos contextos.

Participação: é condição básica para uma boa governança. Necessita de informação e organização. Nem sempre a participação por representação significa que a base será levada em conta nas decisões. Por outro lado, o Estado não pode ficar refém de “interesses economicamente robustos” (SANTOS, 1997). A análise de redes, ou policy networks, neste caso, pode ser o modelo que melhor dê conta de visualizar a participação dos diferentes atores ou da “investigação das relações entre eles” (SANTOS, 1997)

Regras do jogo: a boa governança requer um marco legal que seja aplicado com imparcialidade e respeitando as minorias.

O envolvimento de actores diversificados e o uso de metodologias mais descentralizadas de mobilização, diálogo, concertação de interesses e decisão procuram, assim, garantir a adequada representatividade da diversidade e complexidade que caracterizam as sociedades de hoje, complementando os mecanismos de decisão próprios da democracia representativa. (FERRÃO, 2010).

As reuniões de trabalho, os seminários e negociações que precederam a criação dos Institutos Federais tiveram como objetivo dar forma a uma ideia, que era a construção de uma nova institucionalidade, ainda que não houvesse um desenho pronto, acabado. Mas já se sabia que, além das atribuições próprias dos CEFET, teriam que se agregar outras condições, tais como os limites de oferta do Ensino Técnico Profissional, das Licenciaturas, da articulação com os arranjos produtivos e dos programas da SETEC/MEC em curso naquele momento.

Transparência: significa que a informação é clara, disponível livremente e acessível aos atores. A utilização das chamadas públicas para os diversos programas implementados a partir dos IF, os sistemas integrados que permitem o acesso às informações sobre a expansão da rede são exemplos disso.

Receptividade: a boa governança exige que se cumpram prazos. A expansão da rede federal de EPT, por meio dos IF, requereu não só a criação física das unidades, mas a consequente contratação de servidores docentes e técnicos administrativos para as novas instituições. Em algumas delas funcionou, inclusive, as parcerias com os estados, de modo que os quadros se mesclavam entre servidores estaduais e federais na mesma instituição. Tudo para levar a bom termo a oferta dos cursos em tempo hábil.

Consenso: a boa governança requer uma mediação capaz de alcançar amplo consenso entre os atores.

Ao contrário do que possa parecer, o Estado envolvido no processo de políticas públicas através de rede não é um Estado prisioneiro e fragilizado em sua ação. Trata-se de um Estado que perdeu suas pretensões de dirigismo, mas que não abdicou de seu papel de formulador e implementador de políticas. (...) Com isso, em algumas áreas, o Estado passa a ser menos o controlador e mais o coordenador das políticas públicas, sobretudo em áreas em que o Estado não possui vantagens comparativas em relação a outros atores. (SANTOS, 1997).

Na medida em que estabelece um clima de confiança,

Equidade e inclusão: para que se tenha boa governança é preciso que sejam garantidas oportunidades a todos, ainda que se saiba que nem todos têm a mesma representatividade. A ideia subjacente ao modelo Instituto Federal é de que todos são exatamente iguais, na forma da lei, com mesmas atribuições, finalidades de objetivos. Entretanto, não se pode desconsiderar a gênese de alguns IF, advindos de algumas antigas instituições que se diferenciaram por inúmeras questões, o que originou as expressões “cefetinhos” e cefetões” à época.

Eficácia e eficiência: o uso dos recursos naturais e preservação do meio ambiente são compatíveis com as necessidades da sociedade. No caso dos IF, a eficiência

e eficácia estariam muito mais ligadas aos recursos. Como exemplo, a observância aos indicadores de construção da Caixa Econômica Federal, da relação servidor x aluno, dos modelos de reitorias e campi, entre outros.

Accountability: é a chave da boa governança e ao mesmo tempo, não se alcança sem transparência e regras do jogo. Pinho e Sacramento (2009) apresentam alguns significados de *accountability* para propor uma tradução para o Brasil. Assim, *accountability* é traduzido como “sinônimo de responsabilidade objetiva, isto é, trata-se da responsabilidade de uma pessoa ou organização perante outra”. “A noção de *accountability* política pressupõe a existência do poder e a necessidade de que este seja controlado.” (CARNEIRO, 2006). Já a noção de *accountability* societal supõe a participação de outros atores, como as ONGs, associações, movimentos sociais e mídia (CARNEIRO, 2006). O esforço do governo em ampliar a participação (PINHO, SACRAMENTO, 2009. p.1354) da sociedade nos conselhos dos Institutos Federais poderia se constituir numa forma de *accountability*.

Não apenas as instituições governamentais, mas também o setor privado e organizações da sociedade civil devem ser responsáveis perante o público e para as partes interessadas nas instituições. Geralmente, uma organização ou instituição é responsável por aqueles que serão afetados por suas ações ou decisões.

Börzel (1997) apresenta um quadro que mostra a evolução das policy networks para uma forma de governança.

Quadro 5 – Evolução do conceito de policy network

	Concepção quantitativa de redes Escola de intermediação de interesse	Concepção qualitativa de redes Escola de governança
Policy Network como uma ferramenta de análise	Policy Network como uma tipologia das relações entre estado e sociedade	Policy Network como modelo de análise de formas não hierarquizadas de interações entre atores públicos e privados na formulação de políticas
Policy Network como aproximação teórica	Estrutura de Policy Network como determinante de um processo político e como resultado de políticas	Policy Network como forma específica de governança

Fonte: BÖRZEL, 1997. Tradução livre.

CAPÍTULO III – TRAJETÓRIA METODOLÓGICA

Os Institutos Federais têm um desafio a enfrentar que é o de manter a oferta da EPT com a mesma qualidade que os destacou nos cem anos de existência e ainda dar conta das outras atribuições que lhe competem por força da lei. Mudanças estão acontecendo nessas instituições e captá-las requer do pesquisador uma capacidade de observação crítica da realidade, calcada em critérios objetivos.

Alguns indicadores foram determinantes na opção por uma pesquisa qualitativa, não só devido a limitações tais como o fato de ainda não se dispor de estudos empíricos sobre os Institutos Federais em quantidade, o tempo da pesquisa, a necessidade de se dispor de mais tempo para aferir “vantagens e desvantagens, perdas e ganhos” (OTRANTO, 2010) como também a relevância de se considerar as falas dos atores envolvidos na concepção dos IF.

Creswell (2010) lembra que a natureza da abordagem qualitativa não é uniforme, até mesmo na definição de estratégias e procedimentos, embora haja semelhanças entre os enfoques qualitativos e quantitativos. Os procedimentos qualitativos baseiam-se em textos (poderia ser em imagens também) e impõem estratégias e procedimentos perpassados por diferentes perspectivas que

variam desde o pensamento da justiça social (DENZIN e LINCOLN, 2005) até perspectivas ideológicas (LATHER, 1991), posturas filosóficas (SCHWANDT, 2000) e diretrizes procedurais sistemáticas (CRESWELL, 2007; CORBIN e STRAUSS, 2007). (CRESWELL, 2010. p.206)

O universo dos 38 Institutos Federais com seus respectivos campi (quase 400), é vasto e um estudo da totalidade demandaria um tempo que não se dispõe. Neto (1994) aponta a necessidade de se delimitar o campo de pesquisa:

Com base em Minayo (1992), concebemos campo de pesquisa como o recorte que o pesquisador faz em termos de espaço, representando uma realidade empírica a ser estudada a partir das concepções teóricas que fundamentam o objeto de investigação.” (NETO, 1994. p.53)

Estas considerações conduziram à opção por uma estratégia compatível e que, nesse caso, levou à realização de uma pesquisa qualitativa. Como não é objetivo desse estudo abranger todos os IF, optou-se pelo recorte da realidade, dado por meio dos atores considerados fundamentais na concepção do modelo Instituto Federal.

PROCEDIMENTOS NA COLETA DE DADOS

A complexidade do objeto investigado e a amplitude do estudo conduziram à escolha da pesquisa qualitativa e consequente “**seleção intencional** (grifo do autor) dos participantes (...)” (CRESWELL, 2010. p.212) que poderiam contribuir no entendimento do problema.

Alguns elementos categoriais foram identificados a priori, por dedução, através da entrevista exploratória e as entrevistas posteriores possibilitaram a organização das unidades temáticas e sintáticas.

A pesquisa se constituiu de um estudo qualitativo em que se utilizaram, como fontes de dados, as entrevistas com os atores diretamente ligados à concepção e criação dos IF, alguns documentos relacionados aos IF, tais como a lei de criação, documentos da SETEC e atas do CONIF, a observação e um estudo exploratório. Os documentos, a observação e o estudo exploratório permitiram estabelecer elementos categoriais a priori, relacionando-os à proposta e ao contexto em que se desenvolve a implantação dos Institutos Federais nesses cinco primeiros anos de sua criação.

O estudo exploratório norteou a elaboração do roteiro das entrevistas. Os documentos relativos aos Institutos Federais e os atores entrevistados apontaram para alguns elementos categoriais que emergiram das falas, sendo que em sua maioria, são comuns a todos os entrevistados.

INSTRUMENTOS UTILIZADOS – DOCUMENTOS E ENTREVISTAS

A observação é o instrumento mais peculiar ao ser humano. Desde sua origem, foi a observação que possibilitou a imitação dos animais e da natureza na tarefa de dominar o planeta. É uma característica inata. Direcionar esta capacidade para a investigação e a descoberta é que a diferencia como forma de desvelar a realidade. Observar cientificamente um evento ou processo será preciso para que não se sobreponham impressões pessoais, pré-conceitos ou visão distorcida. Cuidado maior ainda se exige quando o observador faz parte do campo de investigação, como observa Creswell:

Observações qualitativas são aquelas em que o pesquisador faz anotações de campo sobre o comportamento e as atividades dos indivíduos no local de pesquisa.(...) os observadores qualitativos também podem se envolver em papéis que variam desde um não participante até um completo participante. (CRESWELL, 2010. p.214).

A entrevista e a análise documental foram dois instrumentos que possibilitaram a obtenção de dados advindos de fontes fidedignas e essenciais no processo de criação dos Institutos Federais.

A metodologia adotada para obtenção de dados na compreensão do objeto de estudo levou em conta o fato de se dispor de escassos estudos empíricos sobre os IF. As tipologias serviram de balizamento, embora não tenham sido objeto de pesquisa e análise. Nesta análise, adotou-se a abordagem qualitativa, com algumas categorizações dadas *a priori* a partir de um estudo exploratório, que se constituiu de uma entrevista semiestruturada com um dos primeiros presidentes do CONIF..

Com base no que Quivy e Campenhoudt (2008) asseveram, de que

As entrevistas exploratórias têm, portanto, como função principal revelar determinados aspectos do fenómeno estudado em que o investigador não teria espontaneamente pensado por si mesmo e, assim, completar as pistas de trabalho sugeridas pelas suas leituras. (QUIVY e CAMPENHOUDT, 2008. p. 69).

Foi realizada uma entrevista com o então presidente do CONIF. A entrevista aconteceu em Brasília, em local tranquilo, de “forma aberta e flexível”, seguindo um roteiro prévio. Esta entrevista e algumas anotações advindas da observação apontaram para a seleção de alguns elementos categoriais que serviram de base para elaboração do roteiro das entrevistas posteriores.

Ao todo, foram realizadas cinco entrevistas, todas semi-estruturadas, com cinco atores selecionados por meio do critério de relevância na concepção do modelo Instituto Federal. O primeiro entrevistado sugeriu mais três nomes, todos ligados à SETEC/MEC, que foram levados em consideração. O quinto entrevistado foi o atual presidente do CONIF, escolhido por desempenhar um papel de relevância, uma vez que representa a totalidade dos Institutos Federais e, em tese, promove a negociação entre governo e instituições.

REALIZAÇÃO DAS ENTREVISTAS

A entrevista foi o instrumento que permitiu a obtenção de dados não disponíveis em outras fontes. Os atores entrevistados eram os únicos²⁵ a dispor das informações essenciais e inéditas acerca do objeto de estudo. A opção pela entrevista semiestruturada se deu por se entender que o informante deveria se sentir à vontade para falar. Evitou-se ao máximo as intervenções durante as falas, havendo apenas o cuidado de, por alguns momentos, redirecionar para a pergunta formulada, o que Quivy e Campenhoudt (2008) designam por “empurrões”.

Os atores foram identificados por meio de um código “A” seguido de um número que representa a ordem em que as entrevistas aconteceram. Em todas as entrevistas foi feito, inicialmente, um agradecimento pela receptividade com que se atendeu ao convite e disponibilidade em receber para falar sobre os IF.

A entrevista com A1 aconteceu em seu gabinete, em Brasília, no dia 27 de dezembro de 2012, após agendamento. A1 foi receptivo e propiciou um clima de confiança. No início, foi solicitada permissão para que a conversa fosse gravada em áudio, que foi prontamente atendida. Não houve interrupções. A A1 foram feitas perguntas acerca dos cargos ocupados por ele no período de implantação dos IF; da nova institucionalidade; sobre a organização em rede; a questão da identidade das instituições; sobre o desenho da gestão dos IF; com reitorias e campi; a questão da escala; sobre uma primeira avaliação sobre as diferentes composições dos Institutos Federais e sobre as licenciaturas na rede federal de EPT.

O ator A1 ocupou o cargo de coordenação da rede federal de EPT de 2004 a 2008, cujas atribuições

englobavam praticamente todas as funções de coordenação administrativa, em nível nacional, seja da constituição da força de trabalho dessas instituições, planejamento da execução orçamentária, orientações técnicas relativas aos dispositivos legais aplicáveis e processos de escolha de dirigentes e também o desenho de institucionalidades, como foi o caso dos IF, mas seguramente de todas as atribuições, a que ocupou maior posição de destaque foi a coordenação do plano de expansão da rede federal na fase 1 e na fase 2, em que atuei diretamente, e na fase 3, em que tive oportunidade de deixar um esboço, que agora está sendo executado no governo Dilma. (A1)

²⁵ . Meuser e Nagel (1991) apud Flick (2009) discutem as entrevistas com especialistas como forma específica de aplicar entrevistas semi-estruturadas. Em contraste com as pesquisas biográficas, há aqui um menor interesse no entrevistado enquanto pessoa (como um todo) do que em sua capacidade de ser um especialista para um certo campo ou atividade. (FLICK, 2009. p. 104)

Em 2008, foi nomeado diretor do programa Brasil profissionalizado.

Foi feita a solicitação de indicação de mais alguns nomes para entrevistas. A1 indicou mais três nomes, que foram contatados e agendados.

A entrevista com A2 foi realizada por meio de webconferência, no dia 25 de janeiro de 2013, previamente combinada. Foi feita a solicitação de permissão para gravação em áudio, sendo prontamente atendida. A2 foi receptivo, colocando-se a disposição para outros momentos que se fizessem necessários. A entrevista aconteceu normalmente, ocorrendo uma falha na internet em dado instante, o que não prejudicou o evento, pois o informante prontamente repetiu sua fala. A A2 foram dirigidas perguntas sobre o cargo que ocupava à época, na criação dos Institutos Federais e posterior implantação; perguntas a respeito da nova institucionalidade; sobre o modelo IF; o conceito de rede.

O ator A2 ocupou os cargos de diretor geral de CEFET, presidente do CONCEFET, reitor de Instituto Federal e diretor de políticas da EPT na SETEC/MEC.

A entrevista com A3 foi realizada em seu gabinete, em Brasília, no dia 29 de janeiro de 2013, sendo previamente agendada e para a qual o informante foi receptivo. No dia da entrevista, houve um contratempo de uma convocação de A3 para uma reunião com sua chefia, o que obrigou a reduzir o tempo de entrevista. Foi feita a solicitação de autorização para gravação em áudio da conversa, sendo atendida sem objeções. A A3 foi perguntado sobre suas atribuições no MEC, na época de criação e implantação dos Institutos Federais; sobre o modelo Instituto Federal e o seu potencial inovador; acerca do conceito de rede federal; sobre a nova institucionalidade e se ela poderia se constituir um modelo de governança para a rede federal de EPT.

A3 já ocupou o cargo de diretor de CEFET. Na SETEC/MEC ocupou os cargos de diretor de políticas, diretor de planejamento e de gestão e diretor da diretoria para a rede federal de EPT. Durante sua última atribuição é que se criaram os Institutos Federais, quando

a gente, visando uma reforma na rede inteira, nós reformamos a própria SETEC, quando criamos uma diretoria só para cuidar da rede federal, que a estrutura anterior era uma diretoria de políticas e nessa diretoria de políticas se tratava de gestão, é, se tratava de políticas e se tratava de homologação de cursos e de avaliação. Então, esse era o desenho da SETEC anterior. E depois, a gente conseguiu criar essa diretoria para a rede federal. Então, daí foi que o processo conseguiu ser disparado porque era uma diretoria que tinha as três coordenações embaixo, não é, as coordenações de gestão, coordenação de engenharia e a coordenação de orçamento. E, com isso, a gente conseguiu disparar o processo para esse projeto de instituições com o nome de institutos federais. (A3).

A entrevista com A4 foi realizada em seu gabinete, em Brasília, no dia 3 de maio de 2013, tendo sido prontamente atendida e previamente agendada. Foi feita a solicitação de autorização para gravação em áudio, não havendo manifestação contrária. A conversa transcorreu com algumas interrupções.

Perguntou-se a A4 sobre sua função no período de implantação dos Institutos Federais e sua função atual; sobre suas percepções acerca dos Institutos Federais; sua visão do que vem a ser a nova institucionalidade; sobre a questão da inovação presente no modelo Instituto Federal e sobre suas percepções da rede federal enquanto rede e sobre a governança na rede federal.

A4 já ocupou o cargo de reitor. No período de criação dos Institutos Federais ocupou o cargo de coordenador geral de supervisão da EPT na SETEC/MEC e, atualmente, ocupa o cargo de diretor de desenvolvimento da rede federal.

Finalmente, a entrevista com A5 foi realizada em Ouro Preto – MG, no dia 16 de maio de 2013. O agendamento foi feito com o informante, que se colocou a disposição desde o primeiro contato. Foi feita a solicitação de praxe, de autorização para gravação em áudio, tendo sido prontamente consentida. A entrevista transcorreu com apenas uma interrupção. A A5 foram feitas perguntas sobre sua função no período de criação dos IF; sobre sua percepção da criação dos IF; da institucionalidade dos IF, com a observação de que alguns se constituem de instituições diversas; como vê o relacionamento dessas novas instituições; sobre seu conceito de rede aplicado às instituições; sobre a questão da inovação nos Institutos Federais e, finalmente, sobre a atuação do CONIF nesse processo.

A5 foi diretor de CEFET. Atualmente é reitor e presidente do CONIF.

Todos os atores entrevistados, em seus comentários finais, vêm a investigação sobre os Institutos Federais como um trabalho de relevância. Alegam que é importante o registro desse período e consideram necessário um estudo empírico da nova institucionalidade, do conceito de rede e da inovação que o modelo encerra.

Os quadros a seguir apresentam, respectivamente, um resumo das principais características dos atores entrevistados e dos documentos utilizados na análise.

Quadro 6 – Perfil dos atores da pesquisa.

Ator	Data de realização da entrevista	Função que exercia à época da criação dos IF	Fase da implantação dos Institutos Federais que acompanhou	Período de atuação
A1	27.12.2012	Coordenador geral da EPT e coordenador da expansão da rede federal.	Concepção, criação, elaboração da lei, gestão	2004 até 2010
A2	25.01.2013	Diretor de políticas e reitor	Implantação, gestão	2004 até a data atual
A3	29.01.2013	Diretor da rede/SETEC/MEC	Concepção, criação, elaboração da lei	2004 até 2010
A4	03.05.2013	Reitor, diretor de políticas	Implantação, gestão	2009 até a data atual
A5	16.05.2013	Diretor, reitor, presidente do CONIF	Implantação, gestão	2007 até a data atual

Elaboração da autora.

DOCUMENTOS UTILIZADOS

Quadro 7 – documentos utilizados na análise.

Tipo de documento	Descrição	Fonte
Lei 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.	www.senado.gov.br/
TEXTO. Manifestação do CONCEFET sobre os institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia.	Documento apresentado ao Ministro da Educação por ocasião da criação dos IF.	Acervo próprio.
Ata de Assembleia do Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica – CONIF.	Criação do CONIF e elaboração, aprovação do novo regimento interno da entidade e eleição da diretoria da nova entidade.	Cópia autorizada.
Atas das reuniões do CONIF.	Atas de números: 01/2009; 03/2010; 06/2010; 07/2010; 08/2010	Cópia autorizada.
TEXTO. Políticas, Gestão e Financiamento para os Institutos Federais. IFTO – set/2009.	Seminário interno. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Tocantins – IFTO.	Acervo próprio.
TEXTO. 54ª Reunião do CONCEFET. Brasília, 21 de março de 2007.	Desafios e perspectivas para a Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica no 2º mandato do Presidente Lula – 2007 – 2010.	Acervo próprio.
TEXTO. Educação para um novo tempo: o Instituto Federal.	Irineu Colombo – diretor de Articulação e Projetos Especiais da Setec/MEC.	Sítio da SETEC/MEC.

TEXTO. Institutos Federais – expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica.	Folder de divulgação.	SETEC/MEC.
TEXTO. Um novo modelo em educação profissional e tecnológica.	Concepção e diretrizes dos Institutos Federais.	Sítio da SETEC/MEC.
TEXTO. Chamada Pública MEC/SETEC n°.002/2007	Chamada Pública de Propostas para constituição dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia – IFET.	Acervo próprio.
Ofício N° 780-A GAB/SETEC/MEC, de 18 de maio de 2009.	Recomendações e esclarecimentos quanto à elaboração dos Estatutos, às Eleições, à extinção de Conselhos Diretores, expedição e registro de diplomas e Procuradores Federais.	Acervo próprio.
CEFETs e Universidade Tecnológica – identidade e modelos	Documento conclusivo de Seminário realizado com a presença de representantes dos CEFET's do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná no CEFET Bento Gonçalves, no dia 11 de outubro de 2005.	Acervo próprio.
Apresentação em Power point Termo de metas e compromissos.	Reestruturação e Expansão da REDE e implementação dos Institutos Federais Diretrizes Gerais AGOSTO 2009	Acervo próprio.

Elaboração da autora

PROCEDIMENTOS DE ANÁLISE

A perspectiva para a interpretação dos dados foi a análise de conteúdo, que tem como base a mensagem. Uma vez que a expressão verbal é considerada como indicadora indispensável para a compreensão dos problemas ligados à realidade da educação (FRANCO, 2005).

A análise de conteúdo

Constitui-se em bem mais do que uma simples técnica de análise de dados, representando uma abordagem metodológica com características e possibilidades próprias.” (MORAES, 1999, p.2)

Esta técnica foi utilizada por duas funções apontadas por Gomes (1994). A primeira função refere-se à “verificação de hipóteses e/ou questões.” A segunda função tem como objetivo a “descoberta do que está por trás dos conteúdos manifestos, indo além das aparências do que está sendo comunicado.” (GOMES, 1994. p.74).

Quando se depara com um volume de textos que dizem respeito ao objeto de investigação, identifica-se um emaranhado de informações e unidades de texto que podem confundir. Bauer () afirma que a análise de conteúdo “reduz a complexidade de uma coleção de textos.” (p.191). Foram analisadas algumas as atas do CONIF desde o momento de sua constituição, ou seja, desde o registro cartorial.

Foram analisados alguns documentos concernentes aos Institutos Federais, tais como sua lei de criação, declarações e manifestos do CONCEFET, atas do CONIF, textos da SETEC.

As atas analisadas revelaram dados pouco significativos para o trabalho de investigação, visto que se restringiam quase que exclusivamente ao registro das presenças e da pauta não se obtendo categorias em sua leitura.

A partir dos textos, foram identificadas as unidades de registro, unidades de contexto, trechos significativos e categorias. A análise também levou em consideração a retórica que, segundo Bauer (, p.204), é um princípio útil de análise. As falas encerram “premissas e observações” (*logos*), “emoções” (*pathos*) e ainda movimentos de poder (*ethos*).

CAPÍTULO IV – CATEGORIAS PARA OS INSTITUTOS FEDERAIS

Este capítulo foi estruturado a partir das primeiras impressões advindas das análises dos documentos selecionados e das entrevistas na busca de se responder à questão central desse estudo.

A partir da proposta, os dados foram organizados e analisados considerando-se as falas dos atores e os documentos consultados, dos quais emergiram as categorias registradas.

NOVA INSTITUCIONALIDADE

A expressão “nova institucionalidade” é utilizada amplamente, não só nas instituições, como também pela comunidade (servidores e gestores) a partir da criação dos Institutos Federais. É apresentada como uma “dimensão simbólica” (BRASIL, 2008. p.21) na qual

Mais que se definirem por instituições que ofertam a educação superior, básica e profissional, pluricurriculares e multicampi, essas instituições consolidam seu papel social visceralmente vinculado à oferta do ato educativo que elege como princípio a primazia do bem social. (BRASIL, 2008. p.21).

A1 atribui ao movimento da própria rede a busca de uma nova institucionalidade, considerando alguns fatores que levaram a esse movimento, tais como a manutenção da rede federal de EPT, visto que relata um momento em que a rede se viu ameaçada com uma diminuição de seu papel e mesmo de seu tamanho.

Faz referência à substituição de “toda essa miríade de formatos institucionais” (A1) que eram as escolas agrotécnicas, escolas técnicas, CEFET, escolas técnicas e agrotécnicas vinculadas às universidades, além das unidades descentralizadas vinculadas aos CEFET, por um “único formato”, os Institutos Federais. Ao analisar esses dois momentos, a expansão e o momento econômico, remonta a história da rede federal, desde seu início, em 1909, em que se chega a um número de 140 unidades com os “formatos institucionais” citados.

Considera os CEFET “um processo evolutivo” dos formatos ETF, EAF, Escolas Técnicas e Colégios Agrícolas vinculados às universidades. Nesse contexto, existiam os conselhos nacionais que congregavam as instituições, quais sejam, o CONCEFET, CONEAF e CONDETUF. Esse número passa de 140 unidades, em 2002, para 360 no final de 2010, com possibilidade de se chegar, até 2022, com a terceira expansão, a 1000 unidades.

Esses números, por si só, já criam o que A1 denomina “dificuldades operacionais”, que seriam a “formação de quadros para gerir todas essas escolas”, referindo-se aos principais cargos de gestão, e de como

o MEC, como instituição, como órgão federal responsável pela gestão do sistema, deixaria de fazer a gestão de 140 escolas para fazer a gestão de quase 400 escolas e aí veio a primeira grande motivação de criar os Institutos Federais, que era de oferecer um modelo em que essas escolas não ficassem soltas, que nós não aumentássemos a quantidade de escolas (...). Encontrar um modelo que permitisse que as novas escolas estivessem articuladas e que fizessem um planejamento conjunto para evitar sobreposição de ofertas, para evitar que um mesmo curso fosse replicado em todas as escolas e que elas acabassem competindo pelo mesmo público alvo. (A1)

O outro momento, ou dimensão, se vincula ao crescimento do país e que a rede federal, por seu tamanho, não teria como enfrentar. Porém, a rede federal sempre se destacou “pelo seu caráter vanguardista de oferecer formações em áreas que outras estruturas não tinham condição de se aventurar” (A1). Entretanto, “nunca se imaginou a rede federal como a principal responsável por um atendimento em escala.” (A1).

A participação da rede federal, nessa época, respondia por pouco mais de 10% do total de matrículas de educação técnica do país, mesmo levando-se em conta que a qualidade do ensino fosse a melhor. Isso contribuiu para se associar a rede federal a “ilhas de excelência” num “mar de escolas que apresentavam resultados questionáveis, resultados realmente decepcionantes”(A1) e, é claro que a rede federal, sozinha, não daria conta de mudar uma realidade “porque ali, estudam mil alunos e o universo de alunos demandantes desse tipo de formação é medido na casa de (...) centenas de milhares, pelo menos.”(A1).

Outro contexto de relevância na decisão de criação dos Institutos Federais revela-se na possibilidade dos apagões de mão de obra nas áreas construção civil, de serviços, de TI e também de formação de professores.

Então, o desenho dos Institutos Federais, ele combina uma gestão de um sistema em processo de expansão com uma condição de atendimento a essas necessidades do país, que foram muito presentes nesses anos de 2006, mas notadamente nos anos de 2007, 2008, 2009. (A1).

Estas duas dimensões, expansão da rede federal e crescimento do país, se apresentam como oportunidades de mudança (Bonafont, 2004) que se efetivam na medida em que se materializa a criação dos Institutos Federais. Mas, como afirma Bonafont (2004), as variáveis exógenas não são capazes de explicar, por si só, as diretrizes de continuidade e mudança das políticas públicas.

Para isso, torna-se necessário utilizar argumentos de outros enfoques: o neoinstitucionalismo, o modelo de comunidades epistêmicas e o modelo de coalizões de defesa. Nesses enfoques, identifica-se uma característica comum que são as ideias, dadas como variáveis explicativas na análise. Nesse contexto, as ideias são consideradas variáveis explicativas na análise das políticas públicas. Havia, portanto, um contexto, e as condições para se promover mudanças nas políticas públicas para a EPT, no âmbito federal. Entretanto, A5 argumenta, ao falar sobre a criação dos Institutos Federais, que

tinha-se uma ideia de uma grande instituição, uma ideia, mas... a gente imaginava que era uma coisa como a UNESP, não é, mas depois, os conceitos foram mudando, nem a gente mesmo sabia, nem o ministério da educação e nem nós, diretores, reitores, a própria comunidade, nós não sabíamos muito bem a dimensão daquela instituição que a gente tava criando, não é? (A5).

De acordo com Bonafont (2004, p.110), o grau em que as ideias respondem aos interesses da coalizão de governo é mais importante que o grau de elaboração dessas ideias e sua capacidade de convencimento em um contexto de incertezas. O cenário, naquele momento, correspondia a essas premissas, tanto por parte do governo quanto dos dirigentes.

A fala de A5 corresponde ao que Bonafont (2004) propõe. De um lado, as duas dimensões, crescimento econômico e necessidade de mão de obra técnica e especializada como “janelas de oportunidades” propícias a uma nova configuração da EPT no atendimento às demandas do país. De outro, a decisão política de se ampliar a rede federal de EPT para atender os jovens e adultos em sua profissionalização. Como alega A1, havia um contingente de jovens que não ingressaram nas universidades e que não tinham formação para o trabalho.

Outras duas questões propostas por Bonafont (2004, p.111) referem-se a como se aplicar as ideias na prática e de como lhes dar visibilidade. A primeira questão foi contemplada a) nas discussões que precederam a criação dos Institutos Federais no âmbito da SETEC e do conselho dos dirigentes das instituições; b) na chamada pública para sua constituição²⁶, na qual se explicitam os critérios para constituição dos Institutos

²⁶ AVISO DE CHAMAMENTO PÚBLICA(sic) MEC/SETEC Nº 2/2007

Federais e c) ao que A1 atribui como condição o fato de que o Instituto Federal deveria se constituir de uma única institucionalidade, sendo que

Ele (o Instituto Federal) meio que soterra todas essas empreitadas e ele teve aí... esse foi um dos pontos que eu bati mais forte: gente, só dá pra trabalhar UMA institucionalidade e nessa uma, nós vamos ter que dar as mesmas condições pra TODO mundo. Se eu tiver Instituto Federal "classe A", Instituto Federal classe B, nós vamos continuar convivendo com essas insatisfações. então nós vamos trabalhar uma única institucionalidade. O que valer pra Bahia, que é considerado lá, cefetão, porque já fez parte do grupo das instituições superiores e tem curso superior aprovado, vai valer pra escola, "praquele" Instituto Federal, lá que vai surgir de 4 Escolas Agrotécnicas Federais, curiosamente também na Bahia. Os dois Instituto Federal alterão as mesmas condições de trabalho. Aí, isso acho que alguns dirigentes só acreditaram depois que os Institutos Federais estavam oficialmente criados e que eles perceberam que tinham uma grande autonomia mas também uma grande responsabilidade. (A1).

A referência a uma única institucionalidade enseja uma homogeneização, ou como assevera A1, uma uniformização ou padronização das instituições quando se dispõe de uma estrutura administrativa prévia. Mas pondera que a oferta de curso esteja ligada à realidade local e como exemplo cita o caso de um estado em que a economia gire em torno do agronegócio, sendo que essa atividade é que vai "impactar na oferta dos cursos" (A1) e, portanto, isso é que deve definir o leque de ofertas de curso, e aí, considera difícil que haja uma homogeneização nesse sentido.

A homogeneização é vista muito mais em relação às "condições que foram dadas, naquilo que será trabalhado a partir dessas condições." (A1). Acrescenta que, além do atendimento às "demandas provenientes da sociedade", deve-se atender

aos clamores de desenvolvimento do país, mas não necessariamente, é a formação ela não tem que ser uma ferramenta apenas das necessidades do mercado. ela tem também outras estruturas, outras cadeias, outros matizes que precisam ser considerados. (A1).

A segunda questão, da visibilidade da ideia, aconteceu de forma concomitante à primeira e teve como principais ações a elaboração de uma logomarca que deveria ser adotada por todos os Institutos Federais e a edição de um vídeo institucional, com depoimentos de alguns reitores, que seria veiculado em todo o território nacional, a fim de divulgar a marca e a proposta Instituto Federal. Ambos se concretizaram.

Além disso, o caderno de divulgação dos Institutos Federais elaborado pela SETEC (2008;2010) apresenta a criação dos Institutos Federais como um fato que dá visibilidade a uma "convergência de fatores que traduzem a compreensão do atual governo quanto ao papel da EPT no contexto social do Brasil (...)", devendo ser

reconhecida como uma política para a educação “com recorte especial para aquelas voltadas à EPT e à rede federal,” (BRASIL, 2008;2010).

Um ponto a ser destacado refere-se ao debate sobre a situação das instituições federais de EPT que precedeu o governo Lula. As instituições já se mobilizavam em busca de uma nova institucionalidade, temerosas de sua diminuição em tamanho e prestígio. As legislações que regulamentavam a EPT assim acenavam . Como afirma A2

em parte, até por uma política que, à época, diminuía, e muito, ameaçava, e muito, a existência e a própria manutenção das atribuições, o papel, a relevância do papel da rede federal, a relevância do papel histórico da rede federal de EPT. (A2)

Um aspecto que deve ser levado em conta, segundo A2, é o da discussão da criação da universidade tecnológica, que se materializa com a transformação do CEFET-PR em UTF-PR, fato que leva outros CEFET a se mobilizarem nesse sentido. Além disso, A2 considera a questão da assimetria presente na rede, em que se viam instituições com “estatura e estrutura” diferenciadas umas em relação às outras.

A realização de um Seminário organizado pelo CONCEFET e a edição de um número da Revista “Tecnologia e Cultura”²⁷ do CEFET-RJ, ambos em 2006 e dedicados à temática da Universidade Tecnológica, revelam os caminhos que as instituições estavam tomando no sentido de uma nova institucionalidade, ainda que não se cogitasse a ideia do Instituto Federal.

Esses fatos também provocam um movimento na rede federal, no qual existem instituições que se encontram em plena condição de se tornar universidade tecnológica e outras que demandariam algum tempo para vir a ser. Esse movimento, por sua vez, provoca, no âmbito do CONCEFET, a discussão dos critérios de elegibilidade das instituições que poderiam se tornar universidade tecnológica.

Outro ponto de relevância é o da questão de identidade na rede federal. A4 lembra que desde 78 se vivencia um momento “de transição muito grande, uma crise de identidade” com a criação dos CEFET, uma vez que nem todas as instituições passaram a essa condição ao mesmo tempo. Isso criou uma diferenciação interna, em que surge a alcunha dos “cefetões”, referindo-se aos primeiros CEFET em relação aos demais.

Em 2004, concomitante à criação da UTF-PR, acontecia o movimento das escolas técnicas e agrotécnicas para se transformar em CEFET e dos CEFET, para se transformarem em universidade tecnológica. Os “ditos cefetões achavam que tinham mais

²⁷ Tecnologia & Cultura – Ano 8. Nº 8 (jan-jun. 2006). Rio de Janeiro: Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Sukow da Fonseca, 2006. Universidade Tecnológica – um olhar para o futuro.

qualidade para ser universidade tecnológica do que os CEFET anteriores” (A4), além da própria UTF-PR encontrar-se em processo de redução de oferta de cursos técnicos.

Esta disputa interna revela um movimento que também se constitui de uma “janela de oportunidade” (Bonafont, 2004), aberta para uma nova institucionalidade para a rede federal de EPT. Na medida em que se discute um novo formato e um novo conceito, tanto por parte do MEC como por parte dos dirigentes, segundo atestam os atores.

Esse movimento é identificado por A5, que assim o define:

olha, nós começamos, não é, de uma forma muito difícil... muito difícil. Existia uma...uma luta interna muito grande, não é, que que... nós tínhamos movimentos diferentes. As escolas agrotécnicas, naquele mesmo momento da discussão da criação do instituto, as escolas agrotécnicas estavam num processo histórico de transformação em CEFET... elas queriam o que nós, o que várias escolas técnicas industriais já tinham conseguido, não é, cerca de quatro, cinco anos antes, era o processo em que estavam as agrotécnicas, inclusive processo de avaliação na época, pelo mec e tudo.(A5).

As discussões internas, embora tivessem ocorrido separadamente em cada um dos conselhos, provocaram diferentes posicionamentos entre as instituições existentes à época. Esse temor, especialmente das Escolas Agrotécnicas e Vinculadas, que Otranto (2010) identifica, se revelava na perda de autonomia e da identidade. Bonafont (2004) lembra que as relações de poder que se estabelecem no tempo também contribuem para que uma ideia prevaleça sobre outras. A reação das Agrotécnicas e o posicionamento do CONCEFET assim o demonstram, na fala de A5:

Então, eles não queriam aderir, não é? A proposta de instituto, eles achavam que não seria boa pra eles, e tal, e eles vieram um pouco... meio na pressão. Teve, eu acho, muita pressão do próprio governo, não é, e a pressão na época, não sei se tão democrática, tão republicana...a escolha, não é: quem quiser vem, quem não quiser, que fique no limbo, não é, era mais ou menos dessa maneira. Então, eles vieram...meio contra a vontade. Foi abortada a questão da cefetização das escolas agrotécnicas, e eles vieram meio a reboque, não é? Como eles vieram a reboque, naquele primeiro momento, é... o conselho dos cefet, na época, o concefet, tinha, obviamente, a liderança política do processo. (A5).

Além da questão das discussões internas quanto ao modelo, havia uma discussão quanto à configuração dos Institutos Federais. O anteprojeto da lei de criação dos Institutos Federais previa a instalação de um instituto por estado da federação e no Distrito Federal, mediante a integração de diferentes instituições. Essas diferenças residiam não só na vocação de cada instituição como também em sua “estatura e estrutura” (A2).

A nova institucionalidade se configurou, no início do processo de implantação dos Institutos Federais, com algumas particularidades, pois as integrações

das instituições²⁸ aconteceram de uma forma não homogênea. A lei de criação considerava todas as instituições iguais no que se referia à organização multicampi e pluricurricular.

Entretanto, as diferentes culturas, vocações e até mesmo o tamanho e objetivos institucionais concorreram para que o processo tivesse algumas dificuldades. Se de um lado o governo sinaliza para uma nova institucionalidade, calcado na “baixa qualidade científica da nossa formação educacional brasileira” (COLOMBO, 2012) de outro havia uma realidade das instituições. A5 situa esse contexto lembrando que

... a... constituição dos institutos, ... tinha essa questão interna, não é, essa briga intestina... de alguns de seus membros, o instituto multicampi, não é,...então, formado pela, pela, pela fusão aí de ..escolas diferentes, de autarquias diferentes, deixava, existia no ar essa questão da...da capitulação...que eles foram meio é...puxados meio na marra, não é? Tinha muita dificuldade, realmente nós tivemos muita dificuldade de todos os institutos, não é?

Outro movimento de resistência revelado por A5, diz respeito aos diretores das Escolas Agrotécnicas Federais. Eles continuaram se reunindo em seu conselho, o CONEAF, “como se fosse uma entidade a parte, um conselho a parte, um órgão, uma proposta de educação a parte do instituto, mas isso foi no primeiro e no segundo ano” e que, depois, tudo se acertou. A5 ressalta que

(...) que a proposta do instituto era muito maior do que isso, não é, questões eram muito mais importantes que isso e os próprios institutos, os próprios campi agrícolas...eles diversificaram, não é? (A5)

A5 constata, ainda, que a diversificação de oferta de cursos tem sido uma constante nos Institutos Federais, o que faz com que não haja mais um campus essencialmente agrícola ou industrial e afirma que esta é uma tendência, que pode ser comprovada já, em várias instituições, embora acredite que se deva ser “mais especialistas, cada campus ter uma especialidade de acordo com seu arranjo produtivo...”(A5). Este é um ponto de divergência entre a lei, que aponta para uma atuação no sentido de

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(Art.6º, inciso IV da Lei 11892/2008)

²⁸ 2.2.Os IFETs poderão ser constituídos:

2.2.1. mediante transformação de Centro Federal de Educação Tecnológica, de Escola Técnica Federal ou de Escola Técnica vinculada à Universidade Federal;

2.2.2. **mediante integração de duas ou mais instituições federais de educação profissional e tecnológica de um mesmo estado.** (Brasil, Chamada Pública para constituição dos Institutos Federais, 02/2007) grifo nosso.

e a prática, sendo esta resultado do processo dinâmico dos campi, por conta de sua inserção numa determinada região, pois “o instituto é regional, ele acaba levando a gente pra outras áreas”(A5). E conclui: “nenhum instituto é mais só agrícola, e nem só industrial, não é?” Ainda com relação à tensão inicial entre as instituições agrícolas e as demais, A5 considera que essa diversificação, com mais de um eixo tecnológico no Instituto Federal, promoveu uma diminuição da “tensão interna e hoje a gente vê que o projeto estava correto” (A5).

INOVAÇÃO

Uma das características dos Institutos Federais é o caráter inovador. O modelo INSTITUTO FEDERAL encerra em sua gênese, numa mesma instituição, a oferta da educação básica, técnica e tecnológica, o atendimento a diferentes níveis de ensino que vão desde a formação inicial e continuada até a pós-graduação. E ainda cuida da formação de professores e desenvolve pesquisa aplicada e extensão.

A2 o considera “uma realidade, uma concepção, uma construção, um modelo próprio, novo, em se tratando das atribuições”. É uma realidade, pois está aí. Uma construção, porque existe há pouco mais de quatro anos. Um modelo próprio por não se ver igual em outros lugares, além de reunir, numa mesma instituição, tantas atribuições.

A3 considera como maior fator de inovação, o lócus dos Institutos Federais, a sua localização em todas as regiões. E defende essa ideia da interiorização, onde “as pessoas não precisariam sair das suas residências e ter gastos para se manter nas grandes cidades...”(A3), além do “fato de cada uma dessas novas localidades, o quanto elas vão contribuir com o desenvolvimento local, é claro, e com o desenvolvimento regional como um todo”.(A3).

Lembra que, ainda que as instituições já tivessem uma discussão e mesmo uma vontade de mudar sua institucionalidade, havia a restrição de recursos de toda ordem e que

era uma luta que não é nossa, não foi da gente, no MEC, mas vinha da história da rede, não é, e que a gente tinha dificuldade de implantar, porque pra isso precisava de um pouco mais de recurso e de políticas estabelecidas que é de você verticalizar, quer dizer a palavra verticalizar, na educação profissional, ela existe desde que foi criada, não é, quer dizer, que a gente pudesse ter o aluno desde a formação inicial, não é, que é a antiga qualificação, até a pós-graduação e aí, em frente.(A3).

Aqui também se identifica uma janela de oportunidade. A3 reconhece a verticalidade na EPT, embora de forma pontual, uma vez que não existia em todas as instituições, mas que se fortalece com os Institutos Federais. E que, na medida em que o MEC disponibiliza recursos e estabelece uma política, cria-se a condição de uma institucionalidade inovadora:

Então, eu acho que esses dois... dois fatores pra mim, são os dois fatores inovadores: você poder verticalizar e, claro, que aí só vai depender da condição técnica de cada uma das unidades, de cada um dos campus, e essa aproximação, essa proximidade com o locus em que os institutos estão localizados aí, ou seja, nesses locais os institutos hoje têm uma política muito forte no desenvolvimento local, pra mim isso é o mais importante.(A3)

Para A4, a inovação dos Institutos Federais está na articulação do que chama “duas instituições dentro de uma só: a escola técnica e a superior...” e essa articulação se concretiza na verticalização do ensino, quando

tinha que se articular o médio com o superior ou o técnico, não é, com o tecnológico, e com a engenharia, com a licenciatura também... que foi outro fator novo que apareceu, com a licenciatura. Então... e essa questão da inovação quando a gente vê a finalidade dos Institutos Federais, a inovação no sentido ... de uma tecnologia que tem apropriação na sociedade, seja apropriada na sociedade, é, ela tá muito forte, muito clara na finalidade dos Institutos Federais. (A4).

O modelo Instituto Federal, para A4, é inovador também quando preconiza a pesquisa e a extensão em todos os níveis, quando “rompe aquela separação entre a formação técnica e a formação superior” (A4). Para que isso se torne possível, são criados os programas de apoio e incentivo à pesquisa e extensão para os Institutos Federais.

Destaca também o fato de ser inovador não só no Brasil, como no mundo, embora se tenha uma referência, uma relação com os Community Colleges do Canadá, que tiveram

em 2005 a sua missão expandida...eles eram escolas de oferta de cursos técnicos, de formação continuada, a partir de 2005 eles incorporaram a pesquisa aplicada, não é, então tá em todos os relatórios deles isso daí. . E de lá pra cá...só aumentou porque, porque é necessário, porque o mundo mudou, porque não existe mais...no mundo do trabalho, apenas o técnico operacional, ele trabalha com inovação, o conhecimento, a informática, não é, a operação, a mudança dos processos, não é? (A4)

A4 sinaliza para a questão da comparação com outros modelos, de outros países, ao relatar uma visita à França, em 2008, e que lá se discutia a mudança do sistema da educação profissional, no qual o aluno, ao escolher a educação profissional, não teria como reingressar no nível superior e hoje já é possível. Ou seja, quando se discutia esse modelo na França, o Brasil já o havia implementado, por meio dos Institutos Federais.

Por outro lado, a inovação, na visão de A4, gera algumas dificuldades devido às várias missões atribuídas às instituições. Como exemplo, cita a licenciatura, destacando que “algumas já estão mais a frente”, o PROEJA, o programa Mulheres Mil, a certificação profissional:

então, foi muita inovação e muita mudança ao mesmo tempo, num momento em que tavam entrando muitos professores novos, né, e que tava mudando a institucionalidade. Então, isso...é um desafio. Mas desse desafio e dessa diferença, não é... são nesses ambientes que surgem, as inovações...as experiências diferentes...nesse momento é que a gente consegue vivenciar isso, nos institutos. (A4).

A5 atribui o aspecto da inovação dos Institutos Federais à novidade de se ter uma instituição diferente da escola técnica, diferente da universidade, e ao mesmo tempo, com ensino verticalizado. Considera a universidade uma instituição que ficou fechada “intramuros” e faz uma comparação de que, apesar da universidade brasileira ser a “décima terceira do mundo em produção, de pesquisa, em papers...somos o quadragésimo oitavo em patentes”. E vai além:

Hoje, se a gente é a sexta economia do mundo e octagésimo quinto em desenvolvimento humano é porque a nossa economia ainda é baseada em commodities. E é baseada em commodities por que? Porque nós não temos, nós não fizemos inovação tecnológica, não é? Então, acho que essa é a grande transformação que o Brasil precisa e a universidade não quer fazer. A universidade não quis fazer pesquisa aplicada. Então, nós temos essa tarefa, o instituto, acho que um dos pontos, além do ensino, que é fundamental para consolidar o instituto aí, a própria extensão, mas... essa parte do tripé aí... a pesquisa, eu acho que é.. onde a gente pode mais contribuir para a transformação da sociedade, que é fazer, fazer inovação, não é, e a pesquisa aplicada. (A5).

O que se pode depreender das falas é que a inovação pode ser compreendida sob duas dimensões: uma, do ponto de vista da institucionalidade, em que os objetivos, as características e as finalidades da instituição a inserem nesse contexto da verticalização do ensino, da participação em projetos e programas de governo tais como o PROEJA, Mulheres Mil, PRONATEC e outra, do ponto de vista da territorialidade, na qual os Institutos Federais se fazem presentes em todas as regiões, desde as capitais até o interior, em sintonia com os arranjos sociais, culturais, e produtivos, condizendo com a proposta de “uma estratégia de ação política e de transformação social” (BRASIL, 2010).

O plano de expansão da EPT contempla, em três fases, a instalação de uma unidade da rede federal em cada estado, passando para uma unidade em cada mesorregião definida pelo IBGE e chegando, na fase 3, a 556 microrregiões, o que representa em torno de 10% do número dos municípios brasileiros. Em termos conceituais, é um plano ordenado,

que pega todas as vias de crescimento do país. Então, nós temos escolas em regiões de fronteiras, escolas em regiões metropolitanas, escolas nas regiões que correspondem a novas fronteiras do agronegócio, cidades médias do interior do país (...) (A2).

Esta distribuição coaduna com a vocação dos Institutos Federais expressa na lei de criação, que é a de estar em sintonia com os arranjos produtivos locais e regionais, constituindo uma rede.

REDE DE POLÍTICA PÚBLICA

A chamada pública nº02/2007, em seu eixo 17, estabelece o fortalecimento da cultura de “REDE”, assentando-a como

Um dos diferenciais da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica é a existência em seu interior de uma visível cultura de REDE, ou seja, de se reconhecer enquanto coletivo, que pensa e atua no campo da educação. Esta cultura deve ser fortalecida por meio de políticas desenvolvidas pela SETEC, na perspectiva de garantir iniciativas conjuntas, promover uma constante troca de experiências, estimular o intercâmbio de professores, técnicos e alunos e fortalecer mecanismos de reconhecimento de suas instâncias de representação (conselhos de dirigentes e fóruns temáticos). (BRASIL, 2007).

A rede federal de EPT passou a ser reconhecida como tal, quando se buscou uma definição de um sistema nacional de EPT, por volta de 1994, e se passou a “referir ao conjunto das instituições como uma rede de EPT” (A1).

Porém, havia “pouquíssimas iniciativas adotadas a partir do princípio colaborativo de instituições” (A1). Para A1, a concepção de rede vai além do que denomina um aglomerado de instituições distribuídas em um determinado território, pois

só faz sentido falar em rede se eu tiver um intercâmbio de experiências, se eu tiver um canal de comunicação fluido...se eu tiver alguns princípios que são compartilhados por essas instituições porque, se não, o processo de interação entre elas vai estar limitado por divergências, por diferenças de opinião que são bastante evidentes. e uma das grandes dificuldades que eu encontrava para estruturar qualquer ação, propor qualquer ação em rede, advinha dessa multiplicidade de formatos institucionais.

Uma das características da rede é a interação constante entre o Estado e os grupos sociais, num processo de permanente negociação, com intercâmbio de recursos Bonafont (2004). Ora, se as instituições não compartilharem suas experiências e não houver uma comunicação satisfatória entre si, não se pode falar em estrutura de redes. A1 admite as dificuldades perante as instituições, cujos formatos são distintos e múltiplos:

Então, estabelecer qualquer cooperação técnica, ações em rede entre um cefet e uma escola técnica vinculada, é algo muito complicado porque a capacidade de atuação das duas estruturas são muito diferentes entre si.(A1).

A1 atribui à padronização da estrutura administrativa dos Institutos Federais a criação de

condições para os trabalhos em rede. Eles começaram a surgir a partir desta lógica, quer dizer, o trabalho em rede pressupõe uma ação coordenada, colaborativa, de interesse comum a todos os atores envolvidos e que permita que essas experiências possam ser disseminadas entre todos aqueles que fizeram parte do projeto e até para outros que acabem demonstrando interesse depois.

Além disso, A1 acredita que várias ações em rede se desenvolveram após a criação dos Institutos Federais, mesmo aquelas que já haviam sido instituídas, como é o caso do programa “Mulheres Mil” e que isso não se deu

por acaso, não é coincidência, não é casuísmo, não por acaso: nós começamos a ver algumas ações em rede desenvolvidas já depois da implantação dos Institutos Federais. (A1).

Cita exemplos que evidenciam o trabalho em rede, no qual os Institutos Federais se colocam como “pressupostos de estruturas homogêneas, de interesses comuns, para serem postas em prática”. Entre eles, a capacitação dos dirigentes na ENAP, na formação em gestão pública e ainda:

A REDENET, lá do norte, do nordeste (...) também congrega algumas ações que se orientam por esse princípio e o que talvez ainda esteja a meio caminho andado seja a mobilidade de alunos e de professores entre as instituições da rede federal, algo que será estimulado principalmente na medida em que o ENEM for se fortalecendo e se tornando a porta principal de entrada, passa a ter aquela condição de que o seu instituto receba aluno de qualquer canto do país. Isso é interessante, isso é uma riqueza para a própria instituição. (A1)

Um aspecto que A1 aponta também como de ação em rede é a mobilidade tanto de alunos como de professores e sinaliza que a “tendência é que, com o passar do tempo, isso possa ficar cada vez mais facilitado”. Em sua opinião, essa condição poderá levar a se

enxergar todas as instituições como parte de uma rede única, em que eu deixe de trabalhar na unidade A, vou pra unidade B, saio do instituto A, pro instituto B sem conseguir, sem perder os laços que tornam todas essas instituições uma identidade comum. (A1).

A criação da nova institucionalidade, segundo A2, “lança a rede” diante de desafios que considera diversos, complexos, amplos e em escala. E afirma que esse movimento, esse processo de consolidação dos Institutos Federais ainda não se encerrou

e que os Institutos Federais caminham diante do desafio da consolidação, tanto do ponto de vista jurídico, legal, quanto do ponto de vista da sua lei de criação.

E nesse contexto, é, na minha opinião, às vezes, passa um, um é um pouco escondido, é, sem mesmo tipo de percepção, o próprio conceito de rede, a própria o próprio destaque que se faz na lei de criação dos institutos, a rede. (A2).

A reflexão que A2 traz reflete a preocupação de que se tenha rede no nome e não na ação,

Porque rede, sempre se falou, mas era um referencial simbólico, e a rede na verdade, do ponto de vista jurídico, ela se institui na própria lei de criação dos institutos. (A2).

Esse referencial simbólico ficou evidente nas comemorações do centenário das instituições. A expressão rede foi utilizada em todas as solenidades e atos públicos que foram realizados na data. Quanto à lei, ao caráter jurídico da instituição da rede federal, é ela que reveste de legalidade o que já se tornara legítimo. Mas A2 destaca que não se deve ficar apenas nesses referenciais, jurídico e simbólico, mas que se deva ir além. Para A2, é preciso que se estabeleça uma relação efetivamente articulada em torno de

uma participação solidária, de um exercício solidário, você valorizar e você, quem sabe, potencializar ainda mais o trabalho dessas instituições na medida que ela se articule em rede. (A2)

Ao ser indagado sobre sua concepção de rede, A3 assim responde

A concepção que eu tenho sobre rede (rs), ela talvez não esteja, ainda, completa dentro da própria rede, não é? O conceito ... que ... perpassa o desenho dos institutos era de você ter uma rede articulada, ... com concepções políticas que fossem trocadas, ou seja, que fossem articuladas entre todas as instituições e cooperadas, não é, nós ainda não conseguimos ainda fazer essa concepção, que ela prevalecesse nos institutos.

A constatação de A3, de que ainda não se tenha chegado ao que se pretendia para a rede, evidencia um pouco essa distância entre o pretendido e o real. Mas demonstra também um processo de aprendizagem social, uma vez que uma mudança tão abrangente, como representam os Institutos Federais no cenário da EPT, demanda um processo gradual que envolve participação de todos os atores (JACOBI; GRANJA e FRANCO, 2006).

As coalizões que se formaram ao longo das negociações para criação dos Institutos Federais passam a compreender melhor a realidade e reorientar suas ideias na busca de soluções mais eficientes para alcançar o objetivo de consolidação de uma rede federal de EPT.

Na analogia entre o processo de análise da rede federal com o processo de europeização (BONAFONT, 2004), em que cada instituição isolada deixa de ser um ator exclusivo e passa a ser mais um na arena política, observa-se essa tensão entre o pretendido e o real. Como demonstra A3:

Ainda existe muito o desenho local, claro, que apesar de termos, quer dizer, grande vantagem de inovação que é nós termos no local esse desenho...e essa proximidade com o desenvolvimento local. Ao mesmo tempo dois, pegando dois institutos que têm lócus parecido, que trabalhem em áreas parecidas, mas muito díspares, quer dizer, cada um fazendo do seu jeito. Então, a concepção que a gente tinha de rede era que... esse desenho, não é, buscando o desenvolvimento regional e a verticalidade, ele pudesse ser um desenho que desse pra nós uma impressão de rede mais consolidada. (A3)

A3 toma como exemplo a ideia das estruturas, em que, respeitadas as especificidades das instituições, se assegurasse uma estrutura capaz de permitir a cada instituto a transformação necessária para se formar uma rede “de uma forma mais concreta” (A3). Tais estruturas seriam dadas a partir da criação de órgãos parecidos, como, por exemplo, “pró-reitorias que dessem conta de assuntos idênticos” e,

com isso, você faria, sim, essa rede de colaboração, quer dizer, isso é a grande ideia dos institutos: você ter desenhos, não é, formatos de gestão parecidos para, a partir desse formato, você ter uma rede colaborativa. (A3).

Grisa (2010, p.105), ao apontar a importância das ideias na análise de políticas públicas na abordagem cognitiva²⁹, discute a “análise a partir dos referenciais” desenvolvida por Jobert e Muller (1987) e Muller (2004), que consideram que as “políticas públicas devem ser analisadas como processos através dos quais são elaboradas representações da realidade” (Grisa, 2004. p.106).

Esses referenciais seriam decompostos em dois elementos: referencial global e referencial setorial que, por sua vez, referem-se às representações. A realidade dos Institutos Federais poderia se constituir, nesta perspectiva, de um “referencial de uma política pública”, tendo em vista a participação dos atores, o problema gerado com a expansão da rede federal e a ação propriamente dita, quando se criam os Institutos Federais.

²⁹ A abordagem cognitiva na análise de políticas públicas ganha importância nos anos 1980-1990 insistindo sobre o papel do conhecimento, das ideias, das representações ou das crenças sociais nas políticas públicas. As políticas públicas são, aqui, analisadas como determinadas pelas crenças comuns de um conjunto de atores (públicos e privados), as quais definem a maneira como estes atores percebem os problemas públicos e concebem as respostas para os mesmos. É verdade que abordar o papel das ideias não é uma exclusividade da abordagem cognitiva¹², todavia, para esta, as ideias ocupam um lugar central na análise, ainda que não (ou o que não deveria ser) exclusivo. Longe de ser uma abordagem unificada, observa-se diferentes interpretações a partir do princípio comum acima citado, sendo os principais quadros de análise aqueles que se debruçam sobre as noções de “referencial”, “fóruns e arena”, “coalizão de causa”, “paradigma”, “narrativas” e “discursos”. (GRISA, 2010. p.105).

Apesar das limitações que se possa ter quanto a uma definição, evidencia-se nas políticas públicas para a EPT um referencial na história da rede federal, que sempre foi considerada boa no que faz e que sempre assumiu as demandas do governo federal por meio dos diversos programas e ações. As ideias se constituem os elementos que motivam a implantação de políticas.

Entretanto, há limitações, como assevera Grisa (2004, p.108), que “tornariam o referencial uma noção heurística dificilmente apreensível”. Nesse cenário, entram os conceitos de fóruns e arena, que tornam possível uma “maior clareza sobre os diferentes atores que produzem as ideias, os jogos e as disputas (...)” (Grisa, 2004). O fórum é constituído de um grupo de atores, definido como um espaço que pode ou não ser institucionalizado, pode ou não ser especializado e que é regido por regras e dinâmica próprias.

Ao levar para o referencial dos Institutos Federais, observa-se que as ideias “são construídas pelos atores de acordo com seus interesses, identidade, relações de poder que os constroem e as regras do jogo que os regem” (Grisa, 2004). E é esta a aproximação que se vislumbra, ao se deparar com o que A3 considera “a ideia”: a criação dos Institutos Federais.

Nesse cenário, existe um “fórum de produção de ideias” (Grisa, 2004) marcado pelo debate em torno da criação da universidade tecnológica, da expansão da rede federal de EPT, do contexto de crescimento econômico do país e da discussão de um novo modelo para as instituições e um “fórum das comunidades de política pública”.

Esses fóruns se constituem das reuniões de trabalho da equipe gestora do MEC, que propõe uma nova institucionalidade ao mesmo tempo que estabelece metas a serem atingidas, e das reuniões de trabalho do CONIF, que busca dar sustentabilidade a essa nova condição das instituições.

Para isso, o CONIF criou comissões internas designadas para analisar o Termo de Metas e Compromissos³⁰. Esse documento continha as condições que cada instituto deveria atingir para o cumprimento de várias metas que assegurassem a institucionalidade. Num desses momentos, realizou-se, em agosto de 2009, um seminário

³⁰ TERMO DE ACORDO DE METAS E COMPROMISSOS MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO/INSTITUTOS FEDERAIS. Preâmbulo: Acordo de Metas e Compromissos n.º....que entre si celebram a União, representada pelo Ministério da Educação, por intermédio da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica, e o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do....., para os fins de estruturação, organização e atuação dos Institutos Federais criados pela Lei no 11.892 de 29 de dezembro de 2008.

que teve como objetivos:

- a) Garantir condições objetivas físicas, materiais e humanas, na implementação dos Institutos Federais, tendo em vista a ampliação da oferta e a melhoria da qualidade da educação profissional científica e tecnológica;
- b) Consolidar a REDE de Educação Profissional Científica e Tecnológica, respeitando as particularidades de cada instituição, visando ao desenvolvimento local e regional.³¹

A atuação dos atores e as ações desenvolvidas revelam tensões que se manifestam quando se tem uma nova ideia (os Institutos Federais) e um cenário de incertezas e mudanças (ser Universidade Tecnológica, para os CEFET; ser CEFET, para as Agrotécnicas) (BONAFONT, 2004), como a reação de comunidades durante a implantação dos Institutos Federais³². Entretanto, nesse cenário deve-se levar em conta a experiência acumulada da rede federal e o processo de aprendizagem como recursos de poder imprescindíveis para desenvolver “argumentos convincentes através dos quais se impõem ideias” (BONAFONT, 2004. p.107).

Assim, as ideias circulam a fim de se tornarem visíveis e isso é possível por meio do debate e das discussões que, no caso dos Institutos Federais, precederam a sua implantação (BONAFONT, 2004. p.111).

Um outro aspecto que evidencia a circulação de uma ideia é o que A3 revela como “um dos sonhos dos institutos” que era a possibilidade de se criar cursos com professores de várias instituições, onde houvesse mais colaboração e ações compartilhadas:

(...) era a gente poder, por exemplo, e isso no tempo que eu participava no MEC, nas minhas discussões, era que nós pudéssemos ter um curso em que os professores fossem um do Rio Grande do Sul, outro do Amazonas e outro de Pernambuco. E, num curso só, tivesse sendo dado pra todo mundo, usando as novas tecnologias, seria outra inovação, não é, seria racional, um custo muito menor, e em cada local que tivesse os alunos, você tinha os seus orientadores, os monitores, mas o professor poder compartilhar, quer dizer, numa mesma aula, a distância. **Se a gente tivesse essa visão de rede**, ao invés de ter cinco especializações em matemática, no Brasil eu teria uma e essa uma estaria, é, colocada nos 28 estados, nos 27 estados da federação. (A3), grifo nosso.

A questão da colaboração é entendida pelos entrevistados como uma

³¹ TERMO DE METAS E COMPROMISSOS - Reestruturação e Expansão da REDE e implementação dos Institutos Federais. Diretrizes Gerais. AGOSTO 2009. Documento elaborado pela Comissão de Indicadores, do Fórum de Dirigentes de Ensino (FDE), a partir de estudos realizados nessa Comissão e na Comissão Termo de Metas, do CONIF.

³² Sobre esse assunto, ver: DOMINGOS, Edna Mapa. CRIAÇÃO E ESTRUTURAÇÃO DOS INSTITUTOS FEDERAIS DE EDUCAÇÃO TECNOLÓGICA: um estudo com servidores sobre a implantação do processo de unificação e mudança organizacional no IFMG. Dissertação de mestrado. FACE/FUMEC, 2012.

característica de rede. Principalmente, no que se refere ao ensino e às possibilidades de compartilhamento de recursos e de pessoas. Outro aspecto que se evidencia é o da territorialidade, em que se pensa a partir dos entes federados, ainda que não se tenha clareza da autonomia.

Entretanto, a ideia da rede se desvanece um pouco quando se observa a distância entre o pretendido e o real. A3 assim o percebe:

Essa era a linha de você ter a concepção de rede. Mas, até agora, a gente avançou pouco nisso, quer dizer, ainda se continua assim, você tem poucas parcerias (...) mas a visão de rede era essa: era você ter essas instituições plurais, com suas especificidades, mas trabalhando de forma mais colaborativa. Eu acho que é um desenho que a gente ainda vai alcançar, não é, está se construindo, (...) claro, o tempo é curto, não é, temos o quê, cinco anos, praticamente, de 2008 a 2013, a gente vai fazer 5 anos agora. (A3)

Quando se fala em rede, também há que se levar em conta uma dimensão das discussões que precederam a efetiva implantação dos Institutos Federais, que foram quais critérios se deveria levar em conta para uma nova institucionalidade. Como havia intenções diversas, A4 atribui aos Institutos Federais também a função de organizar a rede federal:

(...) eu lembro que tinha discussões, antes, que era assim: quem tem que ter critério pra ser universidade tecnológica...tem que ter o quê? tem que ter mestrado, tem que ter doutorado, tem que ter... ? Então, algumas seriam universidade tecnológica, outras não iriam, outras iriam, teriam que ralar um pouco. Quem é que pode, escola técnica pode ofertar curso superior, escola agrotécnica pode ofertar?
E qual o critério para ser cefet? Então, assim, a rede, e aí o Instituto Federal, ele...trouxe todas as instituições para a mesma institucionalidade, né, e aí, a partir daí tem todo esse trabalho é dentro dessa, é, heterogeneidade que era as instituições, né, é... o trabalho de consolidação e identidade dos if. que convergiram para uma instituição só. (A4)

Outro aspecto que evidencia, para os entrevistados, a organização em rede, é o fato de se ter uma rede “capilarizada”, ou seja, com unidade em cada canto do país. Na visão de A3:

Então eu acho que os institutos têm um belo modelo pela frente e essa possibilidade de você estar trabalhando junto às comunidades, não é, e com uma visão de sempre estar na linha de frente e apoiar o desenvolvimento local, eu acho que isso vai ser o futuro do próprio país, especialmente na medida em que a gente tenha (pausa) e que vai chegar depois de 2014, 2015, 2016 a 500, 600 campus espalhados pelo Brasil, ou seja, praticamente a gente vai cobrir 10% do território nacional em termos de municípios (...). Se a gente fizer essa conta, significa que cada 10 municípios, entre... numa conta básica, tem uma central ali que pode atendê-los, quer dizer, isso já demonstra um modelo, não é, de educação, muito mais próximo daquilo que a gente precisa para desenvolver o país, quer dizer...esse desenho, se ele for finalizado, ele vai dar essa resposta, eu tenho a maior confiança de que isso vai acontecer. Talvez não estejamos dando a resposta esperada agora, mas essa resposta virá com o tempo. (A3)

Na visão de A5, além do destaque para a expansão, que possibilitará à rede federal se fazer presente em todas as regiões do Brasil, com a meta de se chegar, “até 2022 a mil unidades” com um trabalho em rede, existe o desafio de se chegar a esses números. Avalia que é

(...) bastante gratificante, apesar de ser um desafio muito grande e que vamos demorar aí, uns 15, 20 anos pra consolidar. A gente sabe disso...eu acho que muitos conceitos é...deverão ser deixados de lado, outros ...serão propostos... mas eu acho que é um desafio...legal!(A5)

Além disso, A5 destaca o esforço de se trabalhar em rede, manifestado no desejo de se concretizar a mobilidade estudantil, a mobilidade docente, “e que a gente não conseguiu, o país é muito grande, não é, a dimensão do país, ela limita também esse trabalho mais intenso de rede.” (A5).

Porém, as falas apontam para uma questão a ser melhor investigada, a de que o entendimento de rede se restringe apenas aos dirigentes, quando A5 diz que

Nós trabalhamos muito hoje com troca de experiências...os reitores, nas reuniões do conselho...nós discutimos os problemas comuns...e tomamos decisões comuns para serem aplicadas no instituto. (...) Acho que o trabalhar em rede tem que ser no ensino, na pesquisa, na extensão, realmente, não é.

Dentre os entrevistados também se vislumbra uma vinculação entre as funções dos Institutos Federais, da inovação e trabalho em redes, sendo que A5 assim o traduz:

E eu vejo agora uma grande possibilidade da gente começar a trabalhar em rede, que é a criação da EMBRAPIL. A EMBRAPIL...é o paralelo da EMBRAPA, que é, no caso, é a Associação Brasileira de Pesquisa, de Inovação Industrial (...). Vão ser criados os pólos de inovação tecnológica dos Institutos Federais. (...) Serão 4 pólos inicialmente (...) através de editais, de resolver problemas e... essa é a ideia do polo, é inverter essa questão da pesquisa no país, quem faz a pergunta é o setor produtivo, não é, e não a própria academia, que é a grande dificuldade que nós temos. Então, esse vai ser o polo ... nós vamos ter um problema, nós vamos ter... os editais, e que nós vamos trabalhar em rede. Eu acho que as questões vão se acertando, não é, que muitas vezes você trabalha...num conceito... e você só vai consolidar realmente quando tem uma coisa prática pra se resolver. (A5).

Observa-se que a comunidade de interesse criada nas reuniões de conselho (CONIF) tende a se estabilizar na medida que se forma uma “rede de interação” (Grisa, 2010) e esta, por sua vez, ao buscar soluções e decisões comuns, reforça a comunidade de interesse e reduz custos. Esse é o argumento que se usou na questão do ganho de escala que adviria da integração das instituições.

Similarmente ao que relata Grisa (2004, p.112), em relação às políticas agrícolas no que se refere à participação da rede de atores, nem todos têm as mesmas concepções a respeito de um programa, havendo entendimentos distintos.

E os relatos dos entrevistados mostram que nem todos tinham total clareza do que viriam a ser os Institutos Federais, seja por se tratar de um modelo inovador, seja devido à complexidade de sua constituição. Percebe-se, na fala dos entrevistados, um tensionamento que não pode deixar de ser levado em conta.

Esse tensionamento aparece nas falas acerca das resistências iniciais, que não se sabe se ainda são latentes, aparece nas manifestações iniciais de como se daria a nova institucionalidade, se por meio de transformação em universidade tecnológica de uns e em CEFET, de outros. Enfim, nessa arena, a SETEC tem um papel de mediadora

Daí que o processo de aprendizagem social apresentado por Sabatier (1999) apud Bonafont (2004) acontece na dinâmica das instituições, na atuação das coalizões dos grupos de interesse, na atuação de grupos de especialistas que assessoram tanto a estrutura de governo quanto os grupos envolvidos e no processo permanente de negociação e de participação dos atores, como ilustra A3:

eu só posso dizer assim: que o modelo do instituto, pelo fato de ser um modelo novo, como você acabou de dizer, é modelo. Nós instituímos naquela época, com a participação de (pausa)... alguns até dizem que não houve participação... mas houve!(risos). Houve participação, sim. Houve discussão, houve mudanças, quer dizer, o projeto inicial ele foi gestado... a partir das discussões. A gente foi ajustando no que podia e por ser novo ele vai ser ajustado até chegar num... eu não digo que ele vai chegar no ideal, porque não existe o ideal. Se chegar no ideal a gente perde o sentido, não é?. A gente vai sempre buscar um pouquinho mais.

GOVERNANÇA

Uma categoria que emergiu do estudo exploratório foi a governança, que no entendimento dos atores entrevistados, apresenta nuances diferenciadas, dependendo de que aspectos são considerados.

Para A3, o que caracteriza a governança nos Institutos Federais é a participação, que se dá nos regimentos para as eleições, com a participação da comunidade, que não deixam de ser um “belo modelo de governança”, em que os dirigentes são “escolhidos pelos atores ali presentes, sejam estudantes, sejam

administrativos, sejam professores (...)”. Também atribui ao que foi previsto para os estatutos³³, quando se propôs a

participação na governabilidade nos diversos conselhos, quer dizer os conselhos permitem a participação, então não deixa de ter um modelo de governança que é único. De novo, apesar das especificidades, mas é único, porque ele está baseado numa lei que diz que todos os institutos têm que ter, no mínimo, aquele conselho, não é, dentro da flexibilidade, da característica de cada um, e já premido por esses conselhos que estão na lei, a gente já cria os conselhos subsequentes, ou seja, o conselho de pesquisa, o de extensão, então, isso também dá um modelo de governabilidade diferente, não é, dá um modelo de governança diferente. Sempre com a participação, quer dizer, talvez o grande "insigth" aí foi pegar um pouco do que a gente entendia que era...muito bom nas universidades, que é a existência dos conselhos, com a participação de alunos, com a participação de servidores, não é, desse conselho, dividindo um pouco a responsabilidade da gestão da escola, ao mesmo tempo em que toda área acadêmica da escola, não é, ela teria que, como eu digo, se submeter, mas pelo menos ela está sintonizada com as políticas de gestão da escola. (A3).

Segundo A3, a preocupação da SETEC era a de não se criar pequenos grupos dentro da estrutura acadêmica, em que cada um seguiria seu caminho, sem uma articulação com o projeto de gestão da escola, mas sem deixar de prever o envolvimento de toda a comunidade. Também percebe

que há um avanço enorme. As novas políticas instituídas pelo próprio governo abriram outras portas. Por exemplo, a política atual que põe o PRONATEC e que põe os Institutos Federais na linha de frente na formação de trabalhadores mostra um pouco esse desenho de governança diferente, quer dizer, nós já trabalhamos hoje com os conselhos que aprovam as suas políticas e dentro dessas políticas já há permissão da gente estar muito mais próximo da comunidade (...). Projetos como o projeto de Certificação, projeto Mulheres Mil, não é, é outro projeto que mostra que dentro do modelo de governança a gente busca essa aproximação com os setores públicos. (A3.)

Para o entrevistado A4, existe uma certa dificuldade em se considerar o modelo Instituto Federal como modelo de governança para a rede federal devido às dimensões do país. Admite que ainda há muita coisa a ajustar, pois o Instituto Federal cresce, a rede tem muitas unidades e cita como referência de grande rede pública a FATEC, em São Paulo, embora admita que não conhece direito como funciona seu modelo de governança.

Aponta alguns problemas que, a seu ver, ainda não se conseguiu resolver. Cita como exemplos a questão dos sistemas informatizados, o papel da reitoria e o grau de autonomia das unidades. Desses problemas, surge um tensionamento,

³³ Os dirigentes dos Institutos Federais receberam “recomendações e esclarecimentos quanto aos procedimentos a serem adotados pelos Institutos Federais no atinente a: Estatutos, Eleições, Extinção dos Conselhos Diretores e lacuna até a constituição do Conselho Superior, Expedição e Registro de Diplomas e Procuradores Federais ” por meio do ofício nº 780-A GAB/SETEC/MEC, de 18 de maio de 2009.

porque a autarquia é uma só e a reitoria tem responsabilidade por todos os atos. No entanto, a depender da região, ela está muito distante, não é, da sua unidade e ela dá uma autonomia, mas ela precisa ter... ciência do que acontece ali, então, nesse aspecto, que as ferramentas de gestão são muito, muito importantes...para permitir que esse modelo rode com mais facilidade. Outro ponto é...que aparece em alguns casos é o seguinte: no Brasil, nós temos estados muito grandes, com distâncias muito grandes, de algumas unidades e temos outros estados com muitas unidades no mesmo instituto, não é, então o modelo de governança de um instituto por estado, não é, que na maioria dos estados se estabeleceu, era no sentido de que aqui se conseguisse ter a política de educação profissional para aquele estado(...). Se a gente tem vários institutos naquele estado, pode ser que eu perca essa questão da política para o estado, mas se eu tenho um instituto naquele estado apenas, pode ser que a gestão perca a relação com as comunidades a depender do tamanho do estado e do número de unidades no estado, não é? (A4)

Para exemplificar, A4 cita o caso do Pará, que passa pela discussão da divisão do estado. E que a bancada do estado que defende a divisão já esteve, inclusive na SETEC, defendendo também a divisão do instituto sob a alegação das grandes distâncias geográficas. Há casos, afirma A4, em que se leva dois dias de viagem para se chegar à reitoria. Em sua avaliação, dados os motivos expostos,

(...) então eu acho que...é, por esses aspectos que eu acho que o modelo não está ... não pode dizer que é referência porque não está estável ainda, não é, é um modelo que está em construção. A gente tem sete estados que têm mais de um instituto. Desses, dois estados têm mais de um instituto, mas a divisão territorial no estado está bem estabelecida. E em outros estados, está misturado (...). Os que estão misturados, eu acho que é um local em que o modelo de governança do instituto, no estado, é o que fica mais...complicado, não é? Aqueles que estão separados, a gente tem aquela questão da territorialidade definida, que talvez, não é, seja um parâmetro. (A4).

A4 associa governança a territorialidade quando fala da forma como os Institutos Federais se encontram distribuídos no país, devendo haver ajustes ao longo do processo de estabilização, entendida aqui como

(...) um ponto de discussão a ter na rede e outro é a questão de um instituto muito grande ou num estado muito grande. (...). Eu acho que essa é uma demanda que a gente ainda vai discutir nos próximos anos, a questão do papel da reitoria (...) e autonomia dos campi, a questão das eleições no instituto tem outra discussão. Se a eleição deve ser casada, todas ao mesmo tempo, que aí você troca toda a instituição na mesma hora ou, se não deve ser casada, tudo ao mesmo tempo Então, eu acho que esse modelo ainda vai ...caminhar para uma estabilidade, esse formato ainda vai ser ajustado. (A4).

A5 atribui a governança ao tamanho da instituição, ao fator de escala e autonomia, quando afirma, ao ser perguntado sobre sua opinião sobre governança na rede:

não tenho dúvida, não tenho dúvida. Eu acho que desde o primeiro momento, da criação do instituto, eu enxergava dessa maneira. (...) Então, eu acho que a forma que foi criado o instituto, a proposta do instituto, apesar das pessoas se assustarem um pouco, não é, acharem que...e muitas ainda acham, as antigas

autarquias principalmente, que perderam autonomia, que concentrou poder. (A5).

Mas estabelece uma diferenciação entre as concepções de autonomia por parte dos dirigentes e das comunidades. Atribui as discussões em torno da autonomia como uma questão muito mais relacionada aos dirigentes do que às comunidades. E considera que o interesse é maior por parte dos dirigentes devido a uma questão do poder:

Isso, mas eu sempre enxerguei que a questão da autonomia (...)essa perda de autonomia muito mais é... uma perda nossa, como dirigentes, interessa muito mais a nós, dirigentes. Nós, que temos vocação de poder, do que realmente...na realidade, o professor, o técnico administrativo e o aluno, ele não quer saber quem que está comprando, quem que está fazendo edital, quem que está gerindo. Ele quer saber se a pesquisa está saindo lá, se o professor está na sala de aula, se tem o equipamento. A comunidade pensa assim, não é? Alguns poucos, a classe dirigente é que fica preocupada com autonomia administrativa. Porque eu vejo que melhorou. Eu acho que a gestão, hoje, não é, mesmo você tendo as instituições sendo maiores, a gestão melhorou. (A5).

Esta fala contradiz um dos princípios da governança, em que se preconiza tomadas de decisão de forma coletiva. Por outro lado, ela reforça um outro aspecto, que é o do alcance de objetivos comuns, manifestado no que denomina de interesses da comunidade.

A capacidade de compra em escala, como atesta A5, é vista como um fator vantajoso. Cita, como exemplo, o instituto que dirige, que vai passar de seis unidades, quando foi criado, para dezessete. “Então, você tem um poder de barganha maior (...) você ganha escala.” Também faz referência ao ganho em profissionais, embora admita algumas situações internas.

Você tem um grupo, às vezes reduzido num campus, mas quando você soma com outro, com outro, com outro, não é, você tem um ganho muito maior. Então, eu acho que...não tem, não vejo nenhuma dificuldade de ser uma instituição multicampi. (...) A gente estava, ontem, numa reunião do colégio de dirigentes, aí, teve o diretor do campus X reclamando que teve uns jogos, aí os alunos de outros campi estavam todos torcendo contra o campus X, que...nós somos de uma mesma instituição, não é? (A5).

As rivalidades ou animosidades entre os campi aparecem em momentos de disputas, de jogos internos. Mas A5 acredita que

essas rivalidades, elas são, elas foram fomentadas ou são fomentadas, não é, por aqueles que não querem a integração mesmo, que acham que "ah, porque antes era muito melhor, que nós éramos sozinhos" (...). Antes era o "eu decidia tudo", "hoje, eu tenho que perguntar lá pro reitor, perguntar pra não sei quem", mas isso é uma bobagem, não é? Não tem nenhum problema. Eu acho que o modelo é esse mesmo, é o melhor que se podia propor, não é?,(A5).

Uma questão apontada por A5 como dificultadora da ação do CONIF na condição de órgão de representação dos Institutos Federais é o fato de que ainda não são conhecidos pela sociedade. Afirma que,

Apesar da gente estar em 440 cidades, ou seja, apesar da gente estar em todas as regiões do Brasil, não é, (a sociedade) ainda nos conhece como CEFET, ainda nos conhece como escola Agrotécnica, ainda nos conhece como colégio agrícola, como colégio de aplicação e assim por diante. Então essa é uma dificuldade. E o que traz isso daí? Na própria avaliação, não é, o próprio MEC não nos conhece, a gente passa hoje por um processo de avaliação, avaliação das instituições, em que os parâmetros que nos avaliam são os mesmos da universidade, quando vêm aqui nos avaliar como instituições de ensino superior, que nós somos, também nos avaliam pelos mesmos indicadores da universidade, que nós não somos! Ou então nos avaliam pelos indicadores da escola técnica, que nós também não somos.

Se a avaliação das instituições não considera o modelo Instituto Federal, fica difícil estabelecer parâmetros próprios, e é a essa realidade que A5 se refere:

Então, a grande dificuldade nossa é o desconhecimento da sociedade e do próprio governo em relação às nossas instituições. Acho que é isso que a gente tem brigado com o CNPQ, com a CAPES, com o Congresso Nacional, com o Ministério do Planejamento, com os nossos professores, com os nossos servidores, com o nosso sindicato...É mostrar para as pessoas, mostrar para a comunidade o que é o Instituto Federal, não é?

O modelo Instituto Federal também precisa ser conhecido e apropriado pela comunidade interna, ou seja, há que se ter um convencimento a partir da própria comunidade para, a partir daí, chegar-se à institucionalidade. Roth e outros (2012) argumentam que na análise da governança e gestão de redes, deve-se partir de aspectos gerais e não de individualidades. O que não quer dizer que não se tenha que promover um convencimento pelo consenso e negociação. É o que se vê manifestado na fala de A5:

Primeiro, nos convencer, aqueles novos ingressantes, o que nós somos, o que a gente é, e depois, mostrar para a sociedade o quê que é o instituto, em que ponto a gente quer chegar, que instituição ele é. Acho que a grande dificuldade nossa ainda é, apesar da gente ter vencido várias barreiras, convencer os nossos professores, a comunidade interna, da grandeza que é esse projeto de Instituto Federal.(A5).

DESAFIOS

Os grandes desafios, para A2, são a consolidação dos Institutos Federais nos campos simbólico e conceitual da sua identidade, de “como os institutos se colocam diante da própria educação profissional, da forma de fazer a educação ciência e tecnologia” (A2) e o da escala, para se ter uma infraestrutura e “todos aqueles elementos, do ponto de vista organizacional e material” (A2) que devem se colocar para as instituições.

Além desses, os entrevistados apontam o fato de ser um modelo em implantação, havendo muitos ajustes por fazer. E que a sociedade pouco conhece os Institutos Federais, bem como a comunidade interna, que ainda não alcançou a dimensão da nova institucionalidade, o que dificulta a construção de uma identidade.

Apesar de A5 considerar o Instituto Federal inovador, há resistências internas, o que demanda um esforço de convencimento da comunidade interna acerca da “grandeza que é esse projeto de Instituto Federal” (A5).

Outro aspecto que constitui um desafio, segundo os atores, é o fato de se criar novas unidades, sem um tempo necessário para que haja uma acomodação e se possa imprimir uma característica de rede.

A questão da relação entre reitorias e unidades é outro desafio encontrado ao se ter que enfrentar uma melhor definição para a autonomia dos campi. As distâncias geográficas entre reitorias e alguns campi são vistas como dificultadoras do esforço de integração e articulação das diferentes instituições a fim de se efetivar concretamente um trabalho em rede.

Além das distâncias, surge a questão de alguns institutos serem muito grandes no número de unidades e aqueles que estão implantados em estados de grandes dimensões, fato que, segundo A4, compromete a governança.

A4 analisa com preocupação a questão das eleições simultâneas de reitores e diretores, pois uma mudança de todo o quadro diretivo de uma só vez pode comprometer o pleno funcionamento da instituição.

Existem também os riscos de uma “trajetória complexa, de um movimento que não é simples” (A2) devem ser considerados e levados em conta no processo de estabilização das instituições no sentido de corresponder às expectativas da sociedade.

Os atores vêm o desafio de se manter um “diálogo permanente com o plano de desenvolvimento de um estado, de uma mesorregião” (A1) com a preocupação de não se fazer “mais do mesmo” (A1) nas atribuições das instituições, além de se atender os interesses de desenvolvimento local e regional de forma consistente.

A constatação de A1 é contundente quando afirma que, ainda que o presidente Lula tenha se reportado à “marolinha”, os efeitos se fazem sentir na diminuição de recursos, nas contratações e na própria expansão, o que poderá comprometer o projeto Instituto Federal, daí a necessidade de se planejar a oferta de novos cursos.

Outra situação que será importante enfrentar é a superação do tradicionalismo das instituições em nome da inovação e diversificação de oferta de novos cursos.

Como consequência, há que se ocupar da oferta de licenciaturas específicas para a EPT com conseqüente valorização do magistério por meio da formação nos Institutos Federais.

Uma preocupação evidenciada é a de se estabelecer uma diferenciação do papel do Instituto Federal e o papel da Universidade e a criação de um sistema de avaliação que seja próprio dos Institutos Federais.

Tal preocupação remete ainda à questão da aculturação dos novos servidores que, por não conhecerem a instituição, provocam uma “ebulição” (A4) nos Institutos Federais.

E, por fim, mas não menos importante, a consolidação do desafio conceitual, nos campos simbólico e ideológico e do desafio estrutural no campo objetivo e material, do aporte de recursos (A2).

CONCLUSÕES

Esse trabalho permitiu lançar um olhar para os Institutos Federais a partir dos relatos de alguns dos principais atores envolvidos na sua concepção. Percebe-se em todos um cuidado permanente com a efetivação do que se previu em lei e a realidade concreta, o dia a dia das instituições. A dinâmica do país e do mundo podem interferir no processo de consolidação e implementação dos Institutos Federais na medida que o crescimento econômico sofre uma estagnação em decorrência de crises que no período de 2007 a 2009 não ocorreram.

O modelo de análise de políticas por meio das “policy networks” mostrou-se adequado à realidade dos Institutos Federais, que se tornaram instituições complexas, num contexto de mudanças, de globalização e de incertezas.

Considerando as argumentações distintas acerca dos motivos que levaram à criação dos Institutos Federais, tais como o contexto econômico, expansão da rede federal, contenção da corrida para se tornar universidade tecnológica, gestão de um número significativo de instituições pelo MEC, manutenção da identidade da rede federal, entre outros, pode-se concluir que a prevalência de uma ideia sobre outras ideias se dá muito mais na esfera política do que no campo técnico.

Uma outra conclusão a que se chega, após considerar a fala de cada um dos informantes, é que existem fragilidades nos Institutos Federais que podem comprometer o projeto, tornando-o mera mudança de nomenclatura. E que a aprendizagem social pode se constituir num instrumento de condução das mudanças necessárias à adequação da nova institucionalidade combinadas com o processo de continuidade das políticas.

Os conflitos e tensionamentos do início dos Institutos Federais relatados pelos entrevistados deram-se muito mais no sentido de resistência ao novo. Esta é uma questão que também enseja uma investigação ao longo de um período de tempo que consiga captar as diferentes e diversas relações de poder.

Os documentos analisados, bem como as entrevistas, revelam uma intencionalidade de se ter uma boa governança para a rede federal de EPT, ainda que se encontrem resistências e dicotomias e ainda que esta intenção não esteja assim tão explícita.

As resistências estão nos tensionamentos percebidos ao longo das discussões que precederam a criação dos Institutos Federais. Ao mesmo tempo em que se constituem numa janela de oportunidades no que se refere à nova institucionalidade, essas tensões poderiam levar à constituição de “triângulos de ferro”. As dicotomias se fizeram presentes nas percepções que os diferentes atores demonstraram em algumas questões, como por exemplo uma oscilação entre a percepção de que a comunidade reconhece o Instituto Federal contrapondo-se a uma visão de que nem o próprio MEC os identifica.

As assimetrias apontadas entre as instituições poderiam se constituir num entrave à unidade e até mesmo à boa governança, que requer, entre outros, a cooperação. As diversas atividades administrativas que as instituições tiveram que assumir para configurar os Institutos Federais numa nova institucionalidade também acabaram por deixar um pouco de lado o trabalho em rede, conforme os entrevistados.

DIREÇÕES PARA FUTUROS ESTUDOS

A – APLICAÇÃO DAS TIPOLOGIAS NA ANÁLISE DA NOVA INSTITUCIONALIDADE

Número e tipo de atores – pode se referir a organizações ou a indivíduos. No caso dos Instituto Federal, identificam-se, além dos servidores (docentes e técnicos), os alunos, os pais, os membros externos do Conselho Superior, a SETEC, e o CONIF. Ainda segundo a definição, o número de atores serve para diferenciar entre redes fechadas (poucos atores) e redes abertas (pluralidade de atores). Isso permite que se possa desmembrar a fim de se chegar a níveis setoriais, onde a política de fato se materializa.

O quadro abaixo foi construído a partir de uma analogia com a classificação de Wilks y Wright (1987) apud Bonafont (2004, p.61).

Quadro A – identificação dos atores de acordo com o contexto das políticas

Âmbito das políticas	Exemplos	Atores
Área política	Educação	Universo político (SETEC/MEC, Instituto Federal, comunidades de alunos, professores, servidores, sociedade civil)
Setor	Educação técnica e tecnológica	Comunidade política (SETEC, CONIF, SINASEFE)
Sub-setor	Institutos Federais	
Problema político	Implantação dos Institutos Federais	Policy networks (professores, técnicos, alunos, pais, SINDICATO, CONIF, SETEC)

Adaptação de Wilks y Wright (1987) apud Bonafont (2004)

Outra distinção a ser feita é entre os atores que, ainda que pertençam a uma comunidade política, são excluídos da discussão de problemas concretos. (BONAFONT, 2004. p. 63). Quando os Institutos Federais foram criados, não havia clareza de que teriam tantas atribuições, mesmo que muitas das finalidades, características e objetivos dos CEFET tenham sido mantidos. (OTRANTO, 2010; ARAUJO e HYPOLITO, 2011). E ainda que muitas das antigas Escolas Agrotécnicas Federais tenham elaborado seus projetos de cefetização, contemplando a oferta de cursos superiores de tecnologia e licenciaturas, nem todas se encontravam em condições de assumir a nova institucionalidade. Laumann y Knoke (1987) apud Bonafont (2004), ao identificar distinções entre grupos de incluídos e excluídos no processo de elaboração de políticas públicas, apontam:

O nível central ou primário inclui os atores que estabelecem as regras do jogo, ocupam cargos de máxima responsabilidade no governo e na administração pública e, geralmente, aqueles que participam da rede de forma estável. O segundo nível (periferia) inclui os atores que participam do debate de assuntos concretos e seu sucesso está restrito a contatos de caráter ocasional. O terceiro nível é formado pelos grupos de excluídos, que apesar de ter um interesse direto na política pública, não têm direito de participar de forma direta. (BONAFONT, 2004. p. 63) (tradução livre).

Isso ficou bastante evidente na implantação dos Institutos Federais. Quando se ocupava, na base, da consolidação dos CEFET e dos projetos de “cefetização” das Escolas Agrotécnicas Federais, o CONCEFET cuidava da discussão da Universidade Tecnológica e o MEC preparava o projeto IFET (OTRANTO, 2010). Bonafont (2004, p. 64) classifica o tipo de organização em função: 1- das necessidades e interesses de seus membros e 2- da estrutura, capacidades, recursos disponíveis da organização.

Na distinção entre as organizações públicas e privadas, assume-se que os interesses privados sejam garantidos por meio das instâncias a eles previstas na arena política, tais como a participação nos Conselhos Superiores das instituições, nas comissões criadas pelo MEC para elaboração das políticas públicas, sem falar nas parcerias e prestações de serviços. As pessoas físicas e jurídicas que prestam serviços aos Institutos Federais, portanto, são consideradas à parte por não se enquadrarem na categoria de atores. Não é escopo desse trabalho abordar a relação público x privado na perspectiva das relações.

Algumas funções são difíceis de separar. Por exemplo, os gestores: ocupam funções diretivas, mas retornam aos cargos de origem ao final dos mandatos. Também não se pode desconsiderar o fato de que os gestores muitas vezes encontram-se em situação ambígua, tendo em vista que, em tese, são cargos de confiança da comunidade, mas também são cargos de confiança do governo. A comunidade elege uma pessoa para cumprir determinado programa que, em tese, foi analisado e votado como o melhor. Se o governo criar programas não previstos na instituição, cria-se uma resistência interna.

Veja-se o caso da obrigatoriedade de ensino de libras. Muitas instituições se viram obrigadas a implantar sem ter um profissional específico e muito menos sem autorização para contratar esse profissional. Essas relações de poder provocam tensões que, em certa medida, podem comprometer uma política se tratadas com rigidez (pessoal recusar-se a trabalhar), ou provocar uma nova dinâmica na implementação das políticas, por meio do consenso.

Uma situação que igualmente provoca tensionamento é o comportamento corporativo que os diversos “grupos de interesse” manifestam. Por exemplo quando acontecem situações em que o SINASEFE se ressentia de não ser chamado para o debate e participação, sendo que a Lei dos Institutos Federais, contraditoriamente, amplia a participação da comunidade numa clara intenção de se garantir uma gestão democrática.

É importante uma formação específica, no caso os cursos especiais pela ENAP, uma vez que os gestores são provenientes das mais diversas áreas. Porém, não se pode deixar de considerar que esses mesmos gestores terão todos as mesmas referências para cuidar de instituições com realidades distintas. E se, de fato, a oferta de um curso, por si só, poderia garantir um melhor desempenho administrativo e pedagógico.

Poder-se-ia indagar se, de fato, esses cursos atingem as instituições e se esses gestores se tornam multiplicadores em suas instituições ou simplesmente se submetem, frequentando o curso por receio de retaliações. Ou, ainda, se esse programa seria de caráter permanente e contínuo. Nesse caso, existe um risco de se pensar de forma elitizada ou então considerar a atuação forte do Estado na implementação de políticas públicas que

...não podem, nem devem ser entendidas unicamente a partir do planejamento realizado por alguns especialistas isolados da sociedade, se não como o resultado de uma interação constante entre organizações governamentais e grupos privados cujo resultado pode adotar formas muito diversas. (BONAFONT, 2004, p. 71). Tradução livre.

Não há dúvida de que a autonomia dos Institutos Federais seja maior se comparada à das instituições de origem. Porém, os Institutos Federais tornaram-se reféns do governo por meio de seus reitores, no ato de criação, uma vez que todos ficaram na condição de reitores “pro-tempore” até que fossem realizados os primeiros processos de escolha. E ficam reféns da comunidade, que se movimenta para as eleições, numa corrida aos cargos em algumas instituições. Araujo e Hypolito (2010, p. 12) destacam os acordos que foram sendo feitos no sentido de se assegurar a implantação dos Institutos Federais:

Outro exemplo deste processo de acordos pode ser observado nos critérios para habilitação ao cargo de Reitor ou Diretor Geral: ao mesmo tempo em que se exige o título de Doutor para habilitação ao cargo – conforme ocorre na legislação universitária –, permite-se candidatos que estejam em determinado nível da carreira que não requer esta titulação, um efetivo mecanismo de troca para convencer a adesão ao projeto de antigos gestores que não atenderiam à primeira restrição e não poderiam candidatar-se ao cargo de Reitor. (ARAÚJO e HYPÓLITO, 2010. p. 12)

Esta fragilidade talvez possa esclarecer porque tantas ações tenham sido impostas aos Institutos Federais, apesar de parecerem resultados de intensas negociações.

Estrutura e grau de institucionalização – a Lei de criação dos Institutos Federais(11892/2008) em seu artigo 2º preconiza que “os Institutos Federais são instituições pluricurriculares e multicampi, especializados na oferta de educação profissional e tecnológica...”. Oferecem, ainda, Licenciaturas e Bacharelados, podendo também estender aos cursos de pós-graduação. É o que se tem denominado de “verticalização”, ou seja, a possibilidade de, numa mesma instituição de ensino, se oferecer desde a educação de jovens e adultos até a pós-graduação. A nova institucionalidade, entretanto, não se restringe à questão da oferta de cursos. É muito mais um conceito que tenta resgatar a identidade das antigas escolas técnicas, que estabeleceram com as comunidades estreita relação. Além disso, exerceram papel fundamental no desenvolvimento local.

Dois fatos ilustram essa questão da institucionalização. O primeiro foi o da criação da logomarca dos Institutos Federais. Uma empresa de comunicação contratada pelo MEC elaborou três propostas, que foram apresentadas ao CONCEFET. A presidência do CONCEFET designou três representantes entre os pares, que se incumbiram de analisar a proposta e escolher a que melhor significasse a ideia dos Institutos Federais. Nesse ínterim, vários CEFET já haviam produzido suas marcas.

O MEC não abriu mão de que fosse escolhida uma logomarca dentre as já elaboradas pela empresa. Em reunião, após exposição de motivos da comissão, foi aprovada a atual logomarca³⁴. Esse fato denota a correlação de forças entre MEC e CONCEFET. Outro episódio foi a participação de representante da assessoria de comunicação do MEC em outra reunião para apresentar a estratégia de divulgação dos Institutos Federais.

Entre outros assuntos tratados, o assessor explicou a necessidade de, naquele momento, ainda se fazer referência à “escola técnica” até que a população assimilasse o conceito de instituto. A nova instituição a ser criada enfrentava, assim, seus primeiros desafios. A resistência dos CEFET MG e RJ em aderir aos Institutos Federais também pesou, pois não se tinha clareza do que seriam os Institutos Federais.

As funções que se executam na rede – vão desde o processo de possibilitar o acesso dos atores para a definição de problemas e a formulação de alternativas até a mobilização de

recursos para a condução e gestão de problemas. São elas as responsáveis pelo tipo e intensidade das relações entre os atores.

Na complexa rede federal, apesar de se dispor de funções pré-determinadas (os cargos e funções), cada instituição, baseada em sua autonomia, cria seus organogramas de acordo com sua realidade e interesses. Porém, as relações não se dão apenas no exercício das funções, mas também por meio de sua estrutura e grau de institucionalização. Um exemplo disso seriam os colegiados, que são instâncias de debate, resolução de problemas e formulação de propostas.

Mesmo que o regimento da instituição contenha todos os procedimentos e rotinas estabelecidos para os colegiados é no cotidiano que as relações acontecem. Tanto pode acontecer a colaboração e busca do consenso nos encaminhamentos como o boicote e a não-ação. E ainda se deve levar em conta que as deliberações de um colegiado podem não ser acatadas pelos gestores superiores.

As pautas de conduta – a rede federal se constitui de uma diversidade tão singular que isso, por si só, representa uma janela de oportunidades no processo de continuidade e mudanças nas políticas públicas para a EPT. O modelo “ventanas de oportunidad política” (janelas de oportunidade política) é atribuído a Kingdon (1995) apud Bonafont (2004, p. 114).

Nesse modelo, as mudanças ocorrem casualmente, pela confluência de três processos distintos e independentes entre si: aparição de um problema; elaboração de ideias e alternativas para solucionar o problema; e mudanças no sistema político. Mas pode se fechar se não se tornar uma alternativa às demandas da sociedade, porém não há dúvida de que abre um cenário de possibilidades e oportunidades

A questão da gestão democrática: com relação ao processo democrático nas instituições, não basta que simplesmente esteja disposto em lei. É preciso um processo deliberado de construção. Como afirma PERONI (2008, p. 8)

Assim, o novo, a ser construído, é a gestão democrática. Muito a sociedade lutou para garantir a gestão democrática como princípio constitucional, mas implantá-la é um longo processo que requer diálogo e participação coletiva de todos os envolvidos: pais, alunos, professores, direção colegiada, enfim, a sociedade como um todo, já que os rumos da educação transcendem a um governo, são decisões de Estado, em todas as suas instâncias – escola, conselhos de educação, secretarias municipais e estaduais, Ministério da Educação.

A autonomia da escola, a eleição de diretores, o conselho escolar, são alguns pilares que materializam a gestão democrática, mas não são suficientes para mudar nossa histórica cultura autoritária.

As redes de políticas públicas também se caracterizam pelas pautas de conduta, definidas a partir das atitudes, preferências, interesses, formação e origem social dos participantes. (Bonafont, 2004, p. 72. Tradução livre). Assim, as mudanças devem ocorrer por conta das culturas das instituições, das mudanças de cargos na esfera da SETEC/MEC, dos novos dirigentes tanto nas instituições como nas reitorias e no próprio CONIF, das culturas das instituições e outros fatores intercorrentes ao longo do tempo.

O quadro a seguir demonstra os diferentes arranjos das novas instituições.

Quadro B – arranjos dos Institutos Federais de acordo com o tipo de instituição de origem

ARRANJOS	QUANTIDADE	%
ETF (B)	3	7,9
CEFET + EAF (E)	7	18,4
CEFET + EAF +EAF (E)	3	7,9
CEFET (A)	11	29,0
EAF +EAF +EAF (B)	3	7,9
CEFET + EAF +EAF +EAF (E)	3	7,9
CEFET + CEFET + EAF (E)	3	7,9
ETF +EAF (F)	3	7,9
ETUF (D)	1	2,6
CEFET + ETF +EAF (G)	1	2,6
TOTAL	38	100,00

Elaborado pela autora

Note-se que a maioria dos novos Institutos Federais, 29%, é oriunda da transformação dos antigos CEFET, seguida da integração de CEFET com Agrotécnica, com 18,9%. Os Institutos Federais mais complexos, em termos de variedade de instituições, são os que se originaram da composição de CEFET com Agrotécnica e Escola Técnica, que representam 2,6% dos Institutos Federais. E os que se constituíram de maior número de instituições representam, em termos absolutos, 7,9% dos Institutos Federais. Se se considerar esses números em termos relativos, ter-se-ia um percentual de 42,1% dos Institutos Federais.

Assim, pode-se estabelecer uma primeira tipologia para os Institutos Federais, a partir de suas instituições de origem.

Quadro C – Tipologias dos Institutos Federais a partir das instituições de origem.

TIPOLOGIAS	QUANTIDADE	%
CEFET (A)	11	29,00
ETF (B)	3	7,9
EAF (C)	3	7,9
ETUF (D)	1	2,6
CEFET + EAF (E)	13	34,2

ETF + EAF (F)	3	7,9
CEFET + ETF + EAF (G)	1	2,6
TOTAL	38	100

Elaborado pela autora

Nesse caso, a prevalência seria dos Institutos Federais constituídos a partir da integração de duas institucionalidades, os CEFET e as EAF.

Esta realidade ainda sofre alterações na medida em que são criadas novas possibilidades, tais como os campi avançados e as unidades conveniadas aos institutos.

As relações de poder que predominam no tempo – quando se fala de relações, é importante marcar que se refere às relações de poder, que por sua vez, estão relacionadas ao grau de autonomia das organizações ou das instituições. É assim entre pais e filhos, professores e alunos, patrão e empregado, governo e sociedade.

Existem ainda, relações explícitas, dadas pela própria estrutura organizacional e hierárquica e aquelas mais sutis, que acontecem no dia a dia das instituições e que são observáveis por meio de instrumentos empíricos. No âmbito dos Institutos Federais não é diferente. Assim, podem-se identificar alguns pares que, para o estudo da implantação dos Institutos Federais, serão considerados: MEC x CONIF, CONIF x Instituto Federal, Instituto Federal x Instituto Federal, Instituto Federal x SINDICATO.

As relações que se estabelece no âmbito dos Institutos Federais, assim como nas instituições, são relações de poder. Bobbio (1987) adota a tipologia “...dos três poderes – econômico, ideológico e político, ou seja, da riqueza, do saber e da força.” E acontecem entre aluno x professor, aluno x aluno, professor x professor, técnico-administrativo x aluno, técnico-administrativo x técnico-administrativo, técnico-administrativo x professor, direção e servidores e outras tantas quanto maior for a instituição. Compreender como se dão estas relações é fundamental para estruturar qualquer proposta que venha a ter um caráter colaborativo.

A crítica a esse modelo é sua excessiva amplitude, que poderia inviabilizar uma análise empírica numa aproximação metodológica. Bonafont (2004) aponta ainda, questões como: o baixo poder explicativo da análise de redes, a ambiguidade terminológica e a falta de acordo sobre as variáveis independentes mais relevantes. A aplicação que se pretende delimita bem o campo de investigação (EPT) e o objeto (os Institutos Federais), o que em tese justifica a sua aplicabilidade sem que isso se torne um instrumento heurístico e sim um instrumento analítico que amplia seu poder explicativo (BONAFONT, 2004, p. 94).

Outro fator a se levar em conta é a escala. A análise em nível transnacional, como é o caso do processo de europeização, requer um esforço para se escolher que variáveis devam ser levadas em conta para explicar porquê esses fatores não afetam com a mesma intensidade a todos os países, porquê a mudança não se processa com a mesma rapidez em cada subsistema político. (BONAFONT, 2004, p. 97. Tradução livre)

Nesses quase quatro anos de criação, os Institutos Federais vão se consolidando por meio de seus documentos institucionais, tais como os Estatutos, Regimentos, PDI, CPA. Alguns Conselhos Superiores passam por renovação de membros (de acordo com os prazos legais) e outros já enfrentam os processos de escolha pela comunidade de seus representantes. Segundo relato de um ex-presidente do CONIF, o processo de implementação dos Institutos Federais “é muito grande, não é simples, pois é feito de forma acelerada.”

Ao comparar com outras expansões, destaca que esta tem sustentabilidade por ter garantia de recursos. A greve dos servidores federais de 2011 apontou falhas, na visão do ex-presidente, mas nada que desmerecesse o projeto Instituto Federal. Destacou ainda que o desafio “é continuar a crescer mantendo a qualidade, tanto para o MEC quanto para os gestores”, mas trata-se de um processo, construído no dia a dia.

Existe, segundo o ex-presidente, uma tomada de consciência, por parte do CONIF, sobre a importância de se pensar e agir como rede. “somos levados a pensar rede e não localmente”. Demonstrou ter consciência de que as instituições nunca serão iguais, mas que ao atuar em rede busca-se atuação conjunta, no que une e não no que diferencia, o que considera um “grande aprendizado”.

Esta concepção remete ao conceito de aprendizagem social³⁵, que por sua vez, aproxima dos sistemas complexos adaptativos, aqueles que são capazes de aprender (AGOSTINHO, 2003). Kipnis (2012) contrapõe aos modelos da racionalidade o modelo

³⁵ “A aprendizagem social se insere nos aportes socioculturais das teorias da aprendizagem (...) A perspectiva sobre processos educativos importantes, sobretudo na atual sociedade da informação, e cuja estrutura continua deixando contingentes populacionais expressivos fora das instâncias decisórias de caráter político, foca nos processos das relações concretas entre sujeitos e entre esses e seu meio a base para a apropriação e transformação do conhecimento socialmente construído.” (JACOBI, 2006, p.8)

“No referencial da aprendizagem social, a negociação é uma importante estratégia para construção de decisões conjuntas. enquanto as decisões são construídas conjuntamente, o aprendizado também vai sendo consolidado.” (JACOBI, 2006, p.8)

A aprendizagem social pode ser associada à Teoria Social Cognitiva na perspectiva de Albert Bandura (2005). Neste caso, considera-se a mudança comportamental a partir da observação e imitação, com uma conotação que não é a desse trabalho.

da aprendizagem social, que “desenvolve uma visão de mudança que leva em conta não somente os interesses em jogo, mas também ideias.”

A aprendizagem social assim entendida pode se constituir na mola propulsora da inovação que se espera dos Institutos Federais na medida em que se caminha num processo de mudança (institucionalidade, oferta das licenciaturas, PROEJA, entre outros programas desenvolvidos pelos Institutos Federais a partir de experiências anteriores (todo o legado da rede federal de EPT).

B – ESTUDO LONGITUDINAL

Como se pode observar, são candentes os desafios postos para esta nova institucionalidade e que, certamente, demandarão novos e aprofundados estudos acerca desse modelo inovador, recém implantado, com potencial de impacto na sociedade, embora tenha suas fragilidades, como toda mudança. Sugere-se a continuidade desse estudo, com a testagem das tipologias apresentadas.

Esse trabalho deixa traços da necessidade de um estudo longitudinal, em que se tenha condição de investigar, ao longo de um período maior de tempo, o comportamento dos Institutos Federais, as relações que se estabelecem, o que muda, o que permanece, se as tipologias dadas apontarão para mudanças no futuro das instituições, principalmente das que se constituíram de mais de uma instituição. Por conta da limitação desse estudo, não foi possível abordar a questão da complexidade presente nos Institutos Federais.

REFERÊNCIAS

- AGOSTINHO, Maria Cristina Esteves. Administração Complexa: Revendo as Bases Científicas da Administração. **RAE-eletrônica**, Volume 2, Número 1, jan-jun/2003. Disponível em:
<<http://www.rae.com.br/electronica/index.cfm?FuseAction=Artigo&ID=1254&Secao=ORGANIZA&Volume=2&Numero=1&Ano=2003>> Acesso em 17.10.2011.
- ANDRADE, Flávio. **Governança x Governabilidade**: diferenças objetivas. Disponível em <<http://www.administradores.com.br/artigos/administracao-e-negocios/governanca-x-governabilidade-diferencas-objetivas/50502/>>. Acesso em 24.02.2012.
- ARAUJO, Jair Jonko; HYPOLITO, Álvaro Moreira. Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia: Inovações e Continuidades. Disponível em:
<<http://www.anped.org.br/33encontro/app/webroot/files/file/Trabalhos%20em%20PDF/GT05-6449--Int.pdf>> Acesso em 24.02.2012.
- ARAUJO, Renato Santos e VIANNA, Deise Miranda. **Uma carência de Professores de Ciências e Matemática na Educação Básica e a Ampliação das vagas no Ensino Superior**. *Ciênc..educ.(Bauru)*[online].2011, vol.17, n.4, pp 807-822.ISSN 1516-7.313.Disponível em:<<http://www.scielo.br/pdf/ciedu/v17n4/a03v17n4.pdf>> Acesso em 01.05.13.
- BACHE, Ian.**Europeanization: A Governance Approach**.In: UNSPECIFIED, Nashville, Tennessee, USA. (Unpublished) (2003).
- BANDURA, Albert; AZZI, Roberta Gurgel; POLYDORO, Soely e col. **Teoria Social Cognitiva**: conceitos básicos. Trad. Ronaldo Cataldo Costa. Porto Alegre, Artmed. 2008.
- BAUER, Martin W. **Análise de conteúdo clássica**: uma revisão. In BAUER, Martin W. Gaskell, George. Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático. 7 Ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004.
- BOBBIO, N. A sociedade civil. **Estado, Governo, Sociedade**: para uma teoria geral da política. São Paulo: Paz e Terra, 1987, p. 33-52.
- BONAFONT, Laura Chaqués. **Redes de Políticas Públicas**. Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid, 2004.
- BONETI, Lindomar Wessler. **Políticas Públicas por dentro**. Ed. Unijuí, 2011.
- BÖRZEL, Tanja A. Governance with/out Government. False Promises or Flawed Premises? **SFB-Governance Working Paper Series**, No. 23, Research Center (SFB) 700, Berlin, March 2010. Disponível em: < http://www.sfb-governance.de/publikationen/sfbgov_wp/wp23/wp23.pdf> Acesso em 30.04.2011.
- _____. What's so special about policy networks? An exploration of the concept and its usefulness in studying European governance. **European Integration online**

Papers (EIoP). v.1. n. 016, 1997. Disponível em: <<http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-016a.htm>> Acesso em 13.07.2011.

_____. Organizing babylon – on the different conceptions of policy networks. *Public Administration*, vol. 76, Summer 1998, p. 253-273. Disponível em: <http://www.ceses.cuni.cz/CESES-136-version1-1C_gov_networks_babylon_borzel.pdf> Acesso em 12.03.12.

BRASIL: MEC/SETEC disponível em: <http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/centenario/historico_educacao_profissional.pdf> acesso em 18.03.2012.

BRASIL: MEC. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia: Um Novo Modelo em Educação Profissional e Tecnológica. 2010.

BRASIL. Ministério da Educação. Plano de Desenvolvimento da Educação. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: Razões, Princípios e Programas**. Brasília, 2007 Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf>> Acesso em 26.03.2011.

BRASIL. **Lei Nº 11.892/08 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. Diário Oficial da União, Edição de 30/12/2008. Brasília, 2008.

BRASIL. Ministério da Educação. **Chamada Pública nº 002/2007**. Chamada pública de propostas para constituição dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia – IFET. MEC/SETEC, Brasília, 12 de dezembro de 2007b.

COSTA, Aline Moraes. **Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia: os vieses da política de expansão**. X Congresso Nacional de Educação – EDUCERE. Curitiba, 7-10 nov 2011. Disponível em: <http://educere.bruc.com.br/CD2011/pdf/6144_3162.pdf>. Acesso em 30.03.2012.

CARNEIRO, Carla B. L. **Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização**. Em: Políticas Públicas, Coletânea. Orgs. Enrique Saravia e Elizabete Ferrarezi. Brasília: ENAP, 2006.

COSTA, Rogério da. Por Um Novo Conceito de Comunidade: Redes Sociais, Comunidades Pessoais, Inteligência Coletiva. **Interface (Botucatu)**, Botucatu, v 9, n.17, agosto de 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-32832005000200003&lng=en&nrm=iso> . Acesso em 21.11.2011.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Trad. Magda Lopes. 3 Ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

DEMO, P. Três horizontes da política social/A questão do Estado. In: _____. **Política social, educação e cidadania**. 6. Ed. Campinas: Papyrus, 2003, p. 25-54.

DENCKER, Ada de F. MANETI. Da Viá, SARAH Chucid. **Pesquisa empírica em ciências humanas** (com ênfase em comunicação). São Paulo: Futura, 2001.

DUARTE, Rosália. Pesquisa Qualitativa: Reflexões sobre o trabalho de campo. In: **Cadernos de Pesquisa**, n. 115, p.139-154, março/ 2002.

DYE, Thomas R. **Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas**. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (org). Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2ª. Ed., 2010. p. 99-132.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Idéias, Conhecimento e Políticas Públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. RBCS Vol. 18 nº. 51 fevereiro/2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n51/15984.pdf> Acesso em 29.08.2011.

FERRÃO, João. Governança e ordenamento do território. Reflexões para uma governança territorial eficiente, justa e democrática. Disponível em: <http://www.dpp.pt/Lists/Pesquisa%20Avanada/Attachments/3211/Governaca_Orderamento.pdf> Acesso em 14.03.2013.

FLEURY, Sonia Maria Teixeira. **O desafio da gestão das redes de políticas** VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0043204.pdf> > Acesso em 30.03.2012.

FLIK, Uik. **Uma introdução à Pesquisa Qualitativa**. Porto Alegre: ArtMed, 2009.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: Um Debate Conceitual e Reflexões Referentes à Prática da Análise de Políticas Públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**. No 21 - jun de 2000, p. 211-259. Disponível em: <<http://desafios2.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158>> Acesso em 06.10.2011.

FURTADO, Maria Isabel de Araújo. Políticas públicas de educação profissional e emprego: os (des) encontros entre Estado, Educação Profissional e Mercado de Trabalho. Disponível em: <www.sep.org.br/artigo/5_congresso_old/vcongresso75.pdf> Acesso em: 27.07.11.

GOMES, Romeu. **A análise de dados em pesquisa qualitativa**. In Minayo, Cecília (org). Pesquisa social: teoria, método e criatividade. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

GONÇALVES, Alcindo. **O conceito de governança**. Anais Do XV Congresso Nacional Do Conpedi. Fundação Boiteux, 01/01/2007 - 648 páginas. Disponível em: <<http://www.ligiatavares.com/gerencia/uploads/arquivos/24cccb375b45d32a6df8b183f8122058.pdf>>. Acesso em: 27.09.2011.

GRISA, Catia. Diferentes Olhares na Análise de Políticas Públicas: Considerações sobre O Papel do Estado, das Instituições, das Ideias e dos Atores Sociais.

SOCIEDADE E DESENVOLVIMENTO RURAL on line – v.4, n. 1 – Jun – 2010. ISSN 1981-1551 Disponível em: <www.inagrodf.com.br/revista>. Acesso em 30.03.2012.

GONZÁLEZ REY, Fernando. **Pesquisa qualitativa e subjetividade**: os processos de construção da informação. Trad. Marcel Aristides Ferrada Silva. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

HALL Peter A.; TAYLOR, Rosemary C.R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**. on line – nº 58 – 2003. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/ln/n58/a10n58.pdf> Acesso em 21.11.2011.

HEIDEMANN, Francisco G. **Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento**. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (org). Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2ª. Ed., 2010. p.23-40.

HUERTA, Jose M.. Los **Grupos Focales**: origen de los grupos focales. 2005. Disponível em: <http://academic.uprm.edu/jhuerta/HTMLobj-94/Grupo_Focal.pdf> Acesso em 19.11.2011.

JACOBI, Pedro R.; GRANJA, Sandra inês B.; FRANCO, Maria Isabel. Aprendizagem Social: práticas educativas e participação da sociedade civil como estratégias de aprimoramento para a gestão compartilhada em bacias hidrográficas. **São Paulo em Perspectiva**, v. 20, n. 2, p. 5-18, abr./jun. 2006. Disponível em <http://www.seade.gov.br/produtos/spp/v20n02/v20n02_01.pdf> Acesso em 07.03.12 15:40.

KENIS, Patrick; RAAB, Jörg. **Wanted: A Good Network Theory of Policy Making** Paper prepared for the 7th National Public Management Conference, Washington D.C. October 9-10, 2003. Disponível em:< <http://www.mendeley.com/research/wanted-good-network-theory-policy-making-1-patrick-kenis-2-jrg-raab-3-paper-prepared-7/>> Acesso em 21.11.2011.

KIPNIS, Bernardo. Análise de políticas públicas para a educação profissional e tecnológica: uma aproximação conceitual na perspectiva da policy network. In: Célio da Cunha; José Vieira de Sousa; Maria Abádia da Silva (Orgs.). **Avaliação de Políticas Públicas de Educação**: Brasília: Liber Livro, 2012, pp. 57-92.

KISSLER, Leo, HEIDEMANN, Francisco G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?. **Rev. Adm. Pública** [online]. 2006, vol.40, n.3, pp. 479-499. ISSN 0034-7612. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122006000300008>>. Acesso em 21.03.12.

KUENZER, Acácia Zeneida. A educação profissional nos anos 2000: a dimensão subordinada das políticas de inclusão. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 27, n. 96 – Especial, p. 877-910, out. 2006. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>> Acesso em out. 2010.

LAHERA Parada, Eugenio. **Implementación de las Políticas y Asesoría Presidencial.** X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago, Chile, 18-21 Oct. 2005.

LIMA, Antonio Almerico Biondi. **Diálogo social e qualificação profissional: experiências e propostas**/Antonio Almerico Biondi Lima. Brasília: MTE, SPPE, DEQ, 2005. 39 p. – (Construindo diálogos; v. 1).

LIMA, A. B. Estado, políticas públicas e educação no Brasil. In: LUCENA, C. (Org.). **Capitalismo, Estado e Educação.** Campinas: Alínea, 2008, p. 133-150.

LINDBLOM, Charles E. **Muddling through 1:** a ciência da decisão incremental. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (org). Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2ª. Ed., 2010. p. 161-180.

LINDBLOM, Charles E. **Muddling through 2:** a ubiquidade da decisão incremental. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (org). Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2ª. Ed., 2010. p. 181-202.

MACEDO, Mariano de Matos. Agências de Desenvolvimento e Policy Networks: noções conceituais e exemplos das experiências internacional e nacional. **R. paran. Desenv.**, Curitiba, n.96, p. 49-76, maio/ago. 1999. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/pdf/revista_PR/96/mariano.pdf> Acesso em dez. 2011.

MACHADO, Lucília Regina de Souza. Saberes profissionais nos planos de desenvolvimento de Institutos Federais de Educação. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, v. 41, n. 143, ago. 2011. Disponível em: <http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742011000200003&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 14 nov. 2012.

MAINARDES, J. Análise das Políticas Educacionais: breves considerações teórico-metodológicas. **CONTRAPONTO** – Volume 9 nº 1 – pp.4-16 – Itajaí, jan/abr 2009.

MASSARDIER, Gilles. Redes de Política Pública. Em **Políticas públicas.** Coletânea. Org.: Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi, Volume 2. Brasília: ENAP, 2006. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2864> Acesso em 30.03.2012.

MENDIZABAL, Enrique. **Understanding Networks:** The Functions of Research Policy Networks . June 2006. Disponível em: <<http://www.odi.org.uk/resources/docs/150.pdf>> Acesso em 13.09.2011.

MENÉNDEZ, Luis Sanz. Análisis de redes sociales: o cómo representar las estructuras sociales subyacentes. **Apuntes de Ciencia y Tecnología**, Nº 7, junio de 2003. Disponível em: <http://digital.csic.es/bitstream/10261/1569/1/dt-0307.pdf> Acesso em: 21.11.2011.

MOLL, Jaqueline. **Desafios e perspectivas para a Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica no segundo mandato do Presidente Lula – 2007-2010.** 54ª Reunião do CONCEFET. Brasília, março de 2007.

MORAES, Roque. Análise de conteúdo. **Revista Educação**, Porto Alegre, v. 22, n. 37, p. 7-32, 1999. Disponível em: <http://cliente.argo.com.br/~mgos/analise_de_conteudo_moraes.html> Acesso em 19.11.2011.

NETO, Lauro Pires Xavier. **O Processo de “IFETIZAÇÃO” da Rede Federal de educação Tecnológica: Avanço Neoliberal e Ações de Resistência.** 2009. Disponível em <<http://www.estudosdotrabalho.org.>>. Acesso em nov. 2011.

NETO, Otávio Cruz. **O trabalho de campo como descoberta e criação.** In Minayo, Cecília (org). Pesquisa social: teoria, método e criatividade. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

NOVAES, Ricardo. **Redes de Políticas Públicas e Gestão de Recursos Hídricos; perspectivas e contribuições teórico-metodológicas da abordagem de “policy networks”.** Disponível em: <http://www.anppas.org.br/encontro_anual/encontro2/GT/GT03/ricardo_novaes.pdf> Acesso em 30.04.2011.

Organização dos Estados Iberoamericanos – OEI. **Metodologia de Análise de Políticas Públicas.** 2002. Disponível em: <<http://www.oei.es/salactsi/rdagnino1.htm>> Acesso em 30.03.2012.

OTRANTO, Regina Célia. Criação e Implantação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia – IFETs. **Revista RETTA** (PPGEA/UFRRJ), Ano I, jan-jun 2010, p.89-110. Disponível em <<http://www.celia.na-web.net/celia.htm>>. Acesso em nov.2012.

PERONI, Vera Maria Vidal. **Políticas Públicas e Gestão da Educação em tempos de redefinição do papel do Estado.** Disponível em: <http://www.pead.faced.ufrgs.br/sites/publico/eixo5/organizacao_gestao/modulo1/pol%EDticas_publicas_e%20gestao_da_educacao_veraperoni.pdf> .Acesso em jun.2012.

PETERSON, John. **Policy Networks.** Political Science Series. July 2003. Disponível em: <http://www.ihs.ac.at/publications/pol/pw_90.pdf> Acesso em 03.10.2011.

PINHO, José Antonio Gomes de. SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-lo para o português? **Revista de Administração Pública– RAP.** Rio de Janeiro 43 (6): 1343-1368, NOV/DEZ. 2009. Acesso em 03.07.13.

POPPER, K. R., **A lógica da pesquisa científica.** 9.Ed.Tradução Leonidas Hegenberg; Octanny Silveira da Mota. São Paulo: Cultrix, 1993.

QUIVY, Raymond; CAMPENHOUDT, Luc Van. **Manual de Investigação em Ciências Sociais** - Trajectos. Trad. João Minhoto Marques, Amália Mendes e Maria Carvalho. Lisboa: Ed. Gradiva, 2008.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as Políticas Públicas – Algumas observações. **Civitas**. Porto Alegre. v.5. n.1. jan-jun. 2005. p.11-28.

ROTH, Ana Lúcia; WEGNER, Douglas; ANTUNES JÚNIOR, J.A. V.; PADULA, A. Domingos. Diferenças e inter-relações dos conceitos de governança e gestão de redes horizontais de empresas: contribuições para o campo de estudos. **Revista de Administração** (São Paulo). vol. 47. nº1, São Paulo. Jan/mar, 2012.

SANTOS, Hermílio. Perspectivas contemporâneas para a constituição de redes de políticas públicas. In: **Civitas – Revista de Ciências Sociais**, v. 5. n. 1, p. 59-68, jan.-jun.2005. Disponível em:
<<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/viewFile/34/1606>>
Acesso em 17.10.2011.

_____. **Sociedades complexas e rede de políticas públicas: Análise da governança na alocação de recursos.** Disponível em:
<http://www.iepim.com.br/artigos/Artigo_Hermilio_Santos.pdf> Acesso em 30.03.2012.

_____. **Grupos de interesse e redes de políticas públicas: Uma análise da formulação de política industrial.** Disponível em:
<<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/viewFile/95/1676>>
Acesso em 30.03.2012.

SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. **Dados**, Rio de Janeiro, v 40, n.3, de 1997. Disponível a partir do
<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 26 de Março de 2011.

SCHNEIDER, Volker. Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas, tradução de Hermílio Santos. **Civitas**, Porto Alegre. v. 5, n. 1, jan-jun. 2005, p. 29-58.

SHENG, Yap Kioe. **What is Good Governance?** United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. Disponível em: <www.unescap.org/pdd> Acesso em 21.03.2012.

SILVA, Marta Leandro da; MARQUES, Waldemar. Políticas públicas da educação profissional e tecnológica no Brasil: discutindo a institucionalidade do ensino técnico. **Cadernos de Pós-graduação – Educação**, São Paulo, v. 6, p. 127-139, 2007. Disponível em: < www.seer.ufu.br/index.php/emrevista/article/download/7935/5042 > Acesso em 27.07.11.

SIMON, Herbert A. **Modelo comportamental de decisão racional.** In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (Org). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2ª. Ed., 2010. p. 132-160.

j

TAVARES, Adilson Gil. **Ifet**: o dilema da adesão: Disponível em <http://adufpel.ufpel.edu.br/downloads2/revista_novembro_09/pags_10e11.pdf>. Acesso em jun. 2012.

TAVARES, Moacir Gubert. **Evolução da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica**: as Etapas Históricas da Educação Profissional no Brasil. Disponível em: <<http://www.ucs.br/etc/conferencias/index.php/anpedsul/9anpedsul/paper/viewFile/177/103>>. Acesso em 14 nov.2012.

WELLER, Wivian. Grupos de discussão na pesquisa com adolescentes e jovens: aportes teórico-metodológicos e análise de uma experiência com o método. Rev. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v.32, n.2, p. 241-260, maio/ago. 2006.

APÊNDICE**ROTEIRO DE ENTREVISTAS****UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA****FE - DPPG**Home Page: <http://www.unb.br>

ROTEIRO DE ENTREVISTA

Entrevista com _____, para trabalho de pesquisa da profa. Maria da Glória dos Santos Laia, mestranda do Programa de Pós Graduação da Faculdade de Educação da UnB. Orientador: prof. Dr. Bernardo Kipnis

1. Gostaria que o Sr. comentasse um pouco sobre suas atribuições profissionais, à época da criação e implantação dos Institutos Federais.
2. Peço-lhe que comente sobre sua percepção acerca da nova institucionalidade.
3. Gostaria que o Sr. comentasse um pouco sobre a inovação presente no modelo Institutos Federais.
4. Gostaria que o Sr. comentasse um pouco sobre o que significa esse conceito de “rede” aplicado às instituições que compõem os Institutos Federais.
5. Peço-lhe que comente sobre a questão da governança nos Institutos Federais.
6. Agradeço pela contribuição e disposição em atender e peço-lhe que faça, caso queira, suas considerações finais.

Brasília, dezembro de 2012