



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAIBA  
CENTRO DE EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE POS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS, GESTÃO E  
AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR –  
MESTRADO PROFISSIONAL

VILANNI CAVALCANTI DIAS CORREIA

**A CRIAÇÃO DO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E  
TECNOLOGIA DA PARAÍBA E A AVALIAÇÃO DAS REPERCUSSÕES NA  
GESTÃO DE SUA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL**

JOÃO PESSOA  
2017

VILANNI CAVALCANTI DIAS CORREIA

**A CRIAÇÃO DO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E  
TECNOLOGIA DA PARAÍBA E A AVALIAÇÃO DAS REPERCUSSÕES NA  
GESTÃO DE SUA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação Superior – Mestrado Profissional do Centro de Educação da Universidade Federal da Paraíba, vinculado à Linha de Pesquisa Políticas Públicas de Gestão e Avaliação, como requisito para obtenção do grau de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Swamy de Paula Lima Soares

JOÃO PESSOA  
2017

C824c Correia, Vilanni Cavalcanti Dias.

A criação do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba e a avaliação das repercussões na gestão de sua administração central / Vilanni Cavalcanti Dias Correia.- João Pessoa, 2017.

122 f. : il.

Orientador: Prof<sup>o</sup>. Dr<sup>o</sup>. Swamy de Paula Lima Soares.

Dissertação (Mestrado) – UFPB/CE

1. Educação. 2. Políticas Públicas. 3. Avaliação - Administração Central. 4. Instituto Federal – Paraíba. 5. IFPB. 6. Gestão – Educação  
I. Título.

UFPB/BC

CDU – 37(043)

VILANNI CAVALCANTI DIAS CORREIA

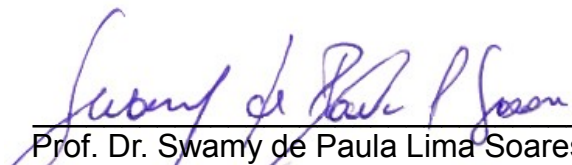
**A CRIAÇÃO DO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E  
TECNOLOGIA DA PARAÍBA E A AVALIAÇÃO DAS REPERCUSSÕES NA  
GESTÃO DE SUA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação Superior – Mestrado Profissional do Centro de Educação da Universidade Federal da Paraíba, vinculado à Linha de Pesquisa Políticas Públicas de Gestão e Avaliação, como requisito para obtenção do grau de Mestre.

Aprovada

Em 22/02/2017

**BANCA EXAMINADORA**



Prof. Dr. Swamy de Paula Lima Soares  
(Presidente da Comissão/Orientador – MPPGAV/UFPB)



Prof.ª Dr.ª Ana Paula Furtado Soares Pontes  
(Membro Interno – MPPGAV/UFPB)



Dr.ª Adriana Valéria Santos Diniz  
(Membro Externo – PPGCI/MPGOA/UFPB)

**SUPLENTES**

Prof. Dr. Rodrigo Freire de Carvalho e Filho – MPPGAV/UFPB (interno)

Prof. Dr. Paulo de Tarso Costa Henriques – IFPB (externo)

Dedico esta dissertação ao meu marido e  
à família que juntos construiremos.

## **AGRADECIMENTOS**

Algumas pessoas estiverem ao meu lado durante esses dois anos; umas me ajudaram diretamente nesta conquista, outras me deram carinho, apoio e conforto para que essa caminhada fosse mais leve e prazerosa.

Agradeço a Deus pelo dom da vida, por me conceder saúde física e mental, por me proporcionar toda a estrutura familiar e por oferecer todo o suporte necessário para o meu desenvolvimento pessoal e profissional.

Aos meus pais Aroldo e Gracinha, aos meus irmãos Vaninni, Vivianni e Valloni, aos meus sobrinhos tão amados, Henrique, Davi e Théó, e à “Grande Família” meu mais profundo agradecimento, por ter me preenchido de amor, de cuidado e de força, por ter compreendido algumas ausências, por amenizar minhas angústias e por proporcionar tantos momentos felizes.

Ao meu marido Dênis, por todo amor e zelo dedicado a mim, por todo o aprendizado compartilhado, acadêmico e de vida. À família que ganhei a partir dele, meus sogros, cunhadas, cunhado e sobrinhas.

Aos meus amigos irmãos, companheiros dessa vida; amigos que escolhi para estarem sempre ao meu lado, especialmente a Luciana, pelo incentivo na vida acadêmica e por toda contribuição dada a este trabalho.

Ao meu orientador, pela paciência, por ter me conduzido de forma tranquila, por ser tão querido e atencioso.

A todos do programa MPPGAV, colegas de turma, professores, Coordenação e à minha banca examinadora; obrigada pelo conhecimento compartilhado.

E, por fim, a todos do IFPB, em especial aos gestores que participaram desta pesquisa e aos meus colegas de trabalho que me auxiliaram na coleta de dados; agradeço imensamente a paciência e toda a contribuição a este estudo.

“Se a educação sozinha não transformar a sociedade, sem ela tampouco a sociedade muda.”

(Paulo Freire)

## RESUMO

A Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica tem sua origem no início do século XX, quando em 1909 são criadas as Escolas de Aprendizizes Artífices. No decorrer de sua trajetória, essas escolas recebem inúmeras nomenclaturas, ao passo que se modificam para atender às complexas demandas da sociedade. Recentemente, tivemos uma mudança significativa, que repercutiu não só na dinâmica educacional das instituições de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (EPCT) como também na sua gestão. Assim, o presente estudo teve como intuito analisar as repercussões da política pública de transformação do Centro Federal de Educação Tecnológica da Paraíba (Cefet-PB) em Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba (IFPB) no âmbito da Administração Central dessa instituição, de modo a contribuir com a avaliação da referida política. Para tal fim, este estudo utilizou a pesquisa documental, representada pelas leis, portarias e dados extraídos dos sistemas do governo e dos relatórios de gestão referentes aos períodos de 2006 a 2015. Também foram realizadas entrevistas semiestruturadas, com o intuito de analisar a percepção dos gestores nesse processo de transição. Esta pesquisa enfatizou o processo histórico de construção da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, levando em consideração o contexto social, econômico e político em que ela ocorreu. Considerando que as repercussões da política de criação do IFPB tiveram desdobramentos nos mais diversos seguimentos da instituição, optou-se por aprofundar-se na avaliação das repercussões ocorridas no âmbito da administração do IFPB. Para tanto, foram consideradas as seguintes dimensões ou eixos estruturantes: Política de Criação do IFPB, Recursos Humanos, Orçamento e Finanças e Infraestrutura Física e Organizacional. A partir da análise documental e da perspectiva dos entrevistados, percebeu-se que a nova institucionalidade do IFPB impactou sobremaneira na sua gestão. Constatou-se que não houve uma ampla participação da comunidade na idealização da política e que os seus implementadores não participaram, em sua maioria, de programas de capacitação prévio. Todavia, considerou-se que os resultados alcançados foram eminentemente positivos, mas inconsistências também foram encontradas na condução da política em foco. Observou-se, após a criação do IFPB, uma série de mudanças, entre as quais é possível destacar: a reestruturação da infraestrutura organizacional, o que favoreceu a sua descentralização; a ampliação da estrutura física para atender o processo de expansão e se adequar ao novo arranjo organizacional; o incremento de recursos humanos e o estabelecimento de políticas de capacitação; e a ampliação da autonomia administrativa e orçamentária e o crescimento do orçamento para atender às novas demandas.

**Palavras-chave:** Avaliação. Política Pública. Instituto Federal. IFPB. Gestão.

## ABSTRACT

The Federal Network of Vocational, Scientific and Technological Education has its origin in the beginning of century XX, when in 1909 the Schools of Apprentice Craftsmen are created. In the course of their trajectory, these schools receive numerous nomenclatures, while changing to meet the complex demands of society. Recently, we have had a significant change, which has had repercussions not only on the educational dynamics of the Professional, Scientific and Technological Education (EPCT) institutions but also on their management. Thus, the present study aimed to analyze the repercussions of the public policy of transformation of the Federal Center for Technological Education of Paraíba (Cefet-PB) into the Federal Institute of Education, Science and Technology of Paraíba (IFPB) in the scope of the Central Administration of this institution in order to contribute to the evaluation of this policy. By the way, this study used documentary research, represented by laws, ordinances and data extracted from government systems and management reports from the period of 2006 to 2015. Semi-structured interviews were also conducted with the purpose of analyzing the perception of Managers in this transition process. This research emphasized the historical process of building the Federal Network of Vocational, Scientific and Technological Education, taking into account the social, economic and political context in which it occurred. Considering that the repercussions of the creation policy of the IFPB had unfolded in the most diverse segments of the institution, it was decided to deepen in the evaluation of the repercussions occurred within the administration of the IFPB. In order to do so, the following dimensions or structuring axes were considered: IFPB Creation Policy, Human Resources, Budget and Finance and Physical and Organizational Infrastructure. From the documentary analysis and the perspective of the interviewees, it was noticed that the new institutional structure of the IFPB had an impact on its management. It was found that there was not a wide participation of the community in the idealization of the policy and that its implementers did not participate, in the majority, in programs of previous qualification. However, it was considered that the results achieved were eminently positive, but inconsistencies were also found in the conduct of the policy in focus. Following the creation of the IFPB, a series of changes were observed, among which we can highlight: the restructuring of the organizational infrastructure, which favored its decentralization; the expansion of the physical structure to meet the expansion process and to adapt to the new organizational arrangement; The increase of human resources and the establishment of training policies; and the increase of administrative and budgetary autonomy and the growth of the budget to meet the new demands.

**Key words:** Evaluation. Public policy. Federal Institute. IFPB. Management.

## **LISTA DE QUADROS**

|                                                                                            |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Quadro 1</b> – Categorias Analíticas, elementos pesquisados e fontes .....              | 62  |
| <b>Quadro 2</b> – Sujeitos da Pesquisa .....                                               | 63  |
| <b>Quadro 3</b> – Distribuição das Pró-Reitorias entre as estruturas físicas do IFPB ..... | 83  |
| <b>Quadro 4</b> – Meta Física de Capacitação dos Servidores .....                          | 91  |
| <b>Quadro 5</b> – Despesas do Cefet/IFPB sem atualização IGP-DI – 2006 a 2015 .....        | 100 |
| <b>Quadro 6</b> – Despesas do Cefet/IFPB com atualização IGP-DI – 2006 a 2015 .....        | 101 |

## LISTA DE FIGURAS

|                                                                                            |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>Figura 1</b> – Diagrama de Análise dos Dados .....                                      | 65 |
| <b>Figura 2</b> – Organograma da Sede do Cefet-PB em 2006 .....                            | 75 |
| <b>Figura 3</b> – Organograma da Diretoria da Administração do Cefet-PB em 2006 .....      | 76 |
| <b>Figura 4</b> – Organograma da Reitoria do IFPB em 2010 .....                            | 77 |
| <b>Figura 5</b> – Organograma da Pró-Reitoria de Administração e Planejamento em 2010..... | 78 |
| <b>Figura 6</b> – Organograma da Pró-Reitoria de Administração e Finanças em 2016 ..       | 80 |
| <b>Figura 7</b> – Evolução do quantitativo de servidores do IFPB de 2006 a 2015 .....      | 87 |

## LISTAS DE SIGLAS

|          |                                                                                                       |
|----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| BID      | Banco Interamericano de Desenvolvimento                                                               |
| BIRD     | Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento                                               |
| CEFET    | Centro Federal de Educação Tecnológica                                                                |
| CEFET-PB | Centro Federal de Educação Tecnológica da Paraíba                                                     |
| CEFET-MG | Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais                                                |
| CEFET-RJ | Centro Federal De Educação Tecnológica do Rio de Janeiro                                              |
| CONIF    | Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica |
| EAA      | Escolas de Aprendizes Artífices                                                                       |
| EAA-PB   | Escola de Aprendizes Artífice da Paraíba                                                              |
| EAF      | Escolas Agrotécnica Federal                                                                           |
| EaD      | Educação a Distância                                                                                  |
| ENAP     | Escola Nacional de Administração Pública                                                              |
| EIT      | Escola Industrial e Técnica                                                                           |
| EJA      | Educação de Jovens e Adultos                                                                          |
| EPCT     | Educação Profissional, Científica e Tecnológica                                                       |
| EPT      | Educação Profissional Tecnológica                                                                     |
| ETF      | Escola Técnica Federal                                                                                |
| ETF-PB   | Escola Técnica Federal da Paraíba                                                                     |
| ETV      | Escola Técnica Vinculada à Universidade Federal                                                       |
| FAT      | Fundo de Amparo ao Trabalhador                                                                        |
| FHC      | Fernando Henrique Cardoso                                                                             |
| FMI      | Fundo Monetário Internacional                                                                         |

|         |                                                                 |
|---------|-----------------------------------------------------------------|
| IF      | Instituto Federal                                               |
| IFPB    | Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba  |
| IFET    | Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia             |
| IDH     | Índice de Desenvolvimento Humano                                |
| IPCA    | Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial          |
| LDB     | Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional                  |
| LOA     | Lei Orçamentária Anual                                          |
| MARE    | Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado         |
| MEC     | Ministério da Educação                                          |
| MTIC    | Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio                    |
| NACE    | Núcleo de Arte, Cultura e Eventos                               |
| NEEP    | Núcleo de Extensão e Educação Profissional                      |
| NEEP    | Núcleo de Estudos de Políticas Públicas                         |
| OP      | Orçamento Participativo                                         |
| PDE     | Plano de Desenvolvimento da Educação                            |
| PDI     | Plano de Desenvolvimento Institucional                          |
| PGO     | Plano de Gestão Orçamentária                                    |
| PROEP   | Programa de Expansão da Educação Profissional                   |
| PTA     | Plano de Trabalho Anual                                         |
| PLANEDE | Planejamento Estratégico Decenal                                |
| PLOA    | Projeto de Lei Orçamentária Anual                               |
| PNE     | Plano Nacional de Educação                                      |
| RFEPCT  | Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica |
| PRAF    | Pró-Reitoria de Administração e Finanças                        |
| PROEJA  | Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com    |

Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos

PRONATEC Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego

SETEC Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica

UG Unidade de Gestão

USAID *United States Agency for International Development*

UNED Unidade de Ensino Descentralizada

UTFRP Universidade Tecnológica Federal do Paraná

SIC Sistema de Informação ao Cidadão

## SUMÁRIO

|                                                                                                                  |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>INTRODUÇÃO</b>                                                                                                | 16 |
| <b>1 A HISTÓRIA DA REDE FEDERAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL</b>                                                     | 21 |
| 1.1 Das Escolas de Aprendizes Artífices aos Liceus Industriais                                                   | 21 |
| 1.2 Das Escolas Industriais e Técnicas às Escolas Técnicas Federais                                              | 25 |
| 1.3 Dos Centros Federais de Educação Tecnológica aos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia – Ifs | 31 |
| 1.4 Uma breve trajetória do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba                       | 40 |
| <b>2 POLÍTICAS PÚBLICAS E AVALIAÇÃO</b>                                                                          | 45 |
| 2.1 Políticas Públicas: surgimento e dimensão conceitual                                                         | 45 |
| 2.2 Ciclo de uma política                                                                                        | 49 |
| 2.2.1 <i>Percepção e definição de problemas</i>                                                                  | 50 |
| 2.2.2 <i>Agenda-Setting</i>                                                                                      | 50 |
| 2.2.3 <i>Elaboração de programas e decisão</i>                                                                   | 51 |
| 2.2.4 <i>Implementação de políticas</i>                                                                          | 52 |
| 2.2.5 <i>A avaliação de políticas e a eventual correção da ação</i>                                              | 52 |
| 2.3 Avaliação de Políticas Públicas: dimensão conceitual                                                         | 53 |
| 2.4 Avaliação de políticas públicas no Brasil                                                                    | 54 |
| 2.5 Metodologias para Avaliação de Políticas                                                                     | 55 |
| <b>3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS</b>                                                                             | 60 |
| 3.1 Caracterização teórico-metodológica                                                                          | 60 |
| 3.2 Técnicas de coletas de dados                                                                                 | 61 |
| 3.3 Sujeitos da Pesquisa                                                                                         | 64 |
| 3.4 Análise dos Dados                                                                                            | 65 |
| <b>4 AVALIAÇÃO DAS REPERCUSSÕES DA CRIAÇÃO DO IFPB NA GESTÃO DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL</b>                        | 67 |

|                                                                                          |         |
|------------------------------------------------------------------------------------------|---------|
| 4.1 Política de criação do IFPB.....                                                     | 67      |
| 4.1.1 <i>Intenção do governo</i> .....                                                   | 68      |
| 4.1.2 <i>Participação dos atores</i> .....                                               | 70      |
| 4.1.3 <i>Preparação e capacitação dos agentes implementadores da política</i> .....      | 73      |
| 4.2 Infraestrutura Física e Organizacional.....                                          | 75      |
| 4.2.1 <i>Alterações no arranjo organizacional e o novo design da administração</i> ..... | 75      |
| 4.2.2 <i>Ampliação e adequação da infraestrutura física</i> .....                        | 82      |
| 4.3 Recursos Humanos.....                                                                | 86      |
| 4.3.1 <i>A evolução da composição numérica do quadro de pessoal</i> .....                | 87      |
| 4.3.2 <i>Capacitação e qualificação dos servidores</i> .....                             | 91      |
| 4.3 Orçamento e Finanças.....                                                            | 94      |
| 4.3.1 <i>Distribuição do orçamento</i> .....                                             | 95      |
| 4.3.2 <i>Planejamento e participação da comunidade no orçamento</i> .....                | 96      |
| 4.3.3 <i>Ampliação da autonomia</i> .....                                                | 99      |
| 4.3.4 <i>Evolução da despesa orçamentária</i> .....                                      | 101     |
| <br><b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....                                                  | <br>106 |
| <br><b>REFERÊNCIAS</b> .....                                                             | <br>110 |
| <br><b>APÊNDICES</b> .....                                                               | <br>118 |

## INTRODUÇÃO

A história da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (RFEPECT) teve seu início no século XX, quando o então presidente Nilo Peçanha sancionou o Decreto nº 7.566/1909, criando as Escolas de Aprendizes Artífices (EAAs), voltadas para o ensino profissional primário e gratuito. Tal Decreto visava proporcionar a aprendizagem, por meio da preparação para o trabalho, às crianças e adolescentes entre 10 e 13 anos que se encontravam à margem da sociedade. O governo tinha como intuito afastar do vício e da criminalidade os chamados filhos desfavorecidos da fortuna, proporcionando-lhes subsídios para vencer as dificuldades na luta pela sobrevivência.

A crise econômica da década de 1930 enfraqueceu as oligarquias cafeeiras, ensejando a ascensão da burguesia industrial. Assim, o Brasil foi perdendo seu caráter agrário-exportador, deslocando-se para o modelo urbano-industrial, e consolidando, desse modo, o sistema capitalista. Nesse momento, a partir da nova constituição promulgada por Getúlio Vargas, as Escolas de Aprendizes Artífices dão lugar aos Liceus Industriais, que mais tarde receberam a denominação de Escolas Industriais e Técnicas (EITs) e passaram a ofertar, em 1942, de forma equivalente ao ensino secundário, o ensino profissional (OTRANTO, 2012).

Em meados da década de 1950, com a instalação de empresas multinacionais no Brasil, o país passou a estabelecer uma relação de dependência com o capital internacional, que gerou, segundo Manfredi (2002), uma necessidade de investimento na qualificação da mão de obra baseada na Teoria do Capital Humano. Essa teoria disseminava a ideia de que o trabalho humano, desenvolvido por meio de técnicas educacionais, ampliava a produtividade econômica. Desse modo, a elevação da escolaridade dos estudantes passou a ser considerada um fator determinante para o desenvolvimento do país, e o ensino profissionalizante tornou-se uma válvula de escape para aliviar as pressões sofridas pelo governo devido à crescente demanda que almejava o acesso ao Ensino Superior. Diante desse contexto, as EITs receberam, em 1959, a denominação de Escolas Técnicas Federais (ETFs) e transformaram-se em autarquias, o que lhes conferiu autonomia administrativa, pedagógica e política.

Os primeiros Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefets) surgiram em 1978 e só viraram unidade padrão do Sistema Nacional de Educação Tecnológica dezesseis anos depois. As décadas de 1980 e 1990 foram marcadas por grandes mudanças na economia, emergindo, à época, uma política econômica voltada às orientações neoliberais, favorecendo a redução do papel do Estado, tornando-o menos protecionista e regulador. Observa-se, nesse período, uma estagnação na rede pública de ensino e uma expansão da educação privada.

Percebe-se, portanto, que a educação não está alheia a essas transformações, assim, muitas vezes, o caminho percorrido pelas escolas públicas profissionais e técnicas é reflexo dessa dinâmica. Dessa forma, as escolas profissionais vêm atendendo às diferentes orientações, de tal modo que o desempenho de suas atividades está, geralmente, vinculado às políticas de desenvolvimento econômico de cada época. Assim a Rede Federal vem respondendo às demandas de trabalho, priorizando, quase sempre, a centralidade no mercado e o desenvolvimento tecnológico.

Ao longo dos últimos anos, a educação profissional vem atravessando uma reforma que culminou na Lei nº 11.892/08, a qual instituiu a Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica (RFEPCT) e criou os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. Conforme o artigo 1º dessa Lei, a RFEPCT passa a ser constituída pelas seguintes instituições: os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia; as Escolas Técnicas; a Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFRP); os Centros Federais de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca (Cefet-RJ) e de Minas Gerais (Cefet-MG); as Escolas Técnicas vinculadas às Universidades; e o Colégio Pedro II (BRASIL, 2008a). Tal Lei vem atribuir aos IFETs novas possibilidades de atuação, ampliando as modalidades de ensino e expandindo o número de institutos e vagas ofertadas. Esse novo cenário, no qual os institutos estão inseridos, é resultado de uma política pública de expansão e democratização do ensino que, por um lado, favorece o crescimento e fortalecimento dessas instituições e, por outro, apresenta uma série de distorções.

Dentro desse contexto, surge o Instituto de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba (IFPB), decorrente da fusão da Escola Agrotécnica Federal de Sousa (EAF) de Sousa e do Centro Federal de Educação Tecnológica da Paraíba (Cefet/PB). Iniciou-se, a partir de então, um projeto de expansão que nasceu com os

*campi* de João Pessoa, Campina Grande e Sousa e, atualmente, já contabiliza 21 unidades espalhadas por toda a Paraíba.

Há de se ressaltar, ainda, que existe, na atualidade, uma crescente preocupação dos órgãos públicos em desenvolver um sistema de controle eficiente, capaz de avaliar programas sociais de forma a melhorar os procedimentos adotados, eliminando possíveis distorções. Trosa (2001) relata a importância da definição de resultados no serviço público, esclarecendo que sem essa mensuração não há como determinar prioridades ou fazer escolhas nem como saber se os resultados produzidos pelo serviço público permanecem com a mesma importância.

Tendo em vista a extensão da política de criação do IFPB, aliada a crescente necessidade de se avaliar políticas públicas, apresenta-se a pergunta norteadora desta pesquisa: Quais as repercussões da política pública de transformação do Cefet-PB em IFPB na gestão de sua Administração Central?

Tal questionamento foi provocado pelo vínculo desta pesquisadora com a instituição estudada, na posição de servidora que ocupa o cargo de assistente em administração na Pró-Reitoria de Administração e Finanças (PRAF). Embora não tenha participado da transição do Cefet-PB em IFPB, foi possível perceber a extensão dessa política pública e a necessidade de se avaliar os desdobramentos apresentados por ela. Entende-se que a compreensão das repercussões especificamente nesse setor apresentou-se como relevante, na medida em que a administração, por vezes, é o espaço mais sensível às transformações ocorridas na instituição. Ademais, arriscar-se em avaliar as repercussões dessa política em outros campos de conhecimento, tornaria essa pesquisa superficial. Assim, aprofundar-se na gestão da Administração Central permitiu identificar os pontos positivos e negativos trazidos por essa política, de modo a contribuir com ações futuras que visem a amenizar as distorções encontradas.

Embora haja uma crescente necessidade de avaliação de políticas, ainda se considera insipiente essa prática principalmente no âmbito do setor público. Desse modo, é importante avaliar os resultados de uma instituição pública em que se materializa uma política, sobretudo quando se trata de ações voltadas a educação profissional - tema tão relevante para o desenvolvimento do país. Ademais, acrescenta-se à relevância deste estudo a escassez de pesquisas relacionadas a esse tema, contribuindo, desse modo, com o arcabouço teórico e científico.

Considerando a crescente necessidade de avaliação de políticas sociais – decorrente da cobrança imposta pela sociedade ao Estado, no sentido de questioná-lo sobre o desempenho da sua atuação – e a reforma ocorrida na RFEPECT, esta pesquisa tem como objetivo geral avaliar as repercussões da política pública de transformação do Centro Federal de Educação Tecnológica da Paraíba (Cefet-PB) em Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba (IFPB) no âmbito da gestão da Administração Central desta instituição, de modo a contribuir com a avaliação da referida política.

Para tal fim, estabeleceu-se os seguintes objetivos específicos:

- Mapear documentos e legislações referentes à transição do Cefet para IF;
- Identificar as repercussões da política de criação do IFPB na gestão da sua Administração Central;
- Avaliar, na perspectiva dos gestores envolvidos, como se deu o processo de transição de Cefet-PB para IFPB.

No intuito de atingir tais objetivos, optou-se por estruturar este trabalho em quatro capítulos. No primeiro deles, é apresentada a trajetória da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, descortinando o passado, a fim de compreendermos melhor o presente. Para tanto, foram considerados os aspectos econômicos, políticos e sociais que nortearam as decisões governamentais, sobretudo aquelas voltadas à educação profissional. Analisa-se, além disso, ainda no primeiro capítulo, a política pública de criação do IFPB, em busca de compreender o seu papel dentro do cenário educacional brasileiro.

O segundo capítulo, por sua vez, aborda questões relacionadas à avaliação de políticas públicas. Desse modo, o capítulo discorre, inicialmente, sobre o surgimento das políticas públicas, seu conceito e o ciclo por elas percorrido para, posteriormente, aprofundar-se na avaliação de políticas públicas, destacando as metodologias existentes e enquadrando o IFPB como uma política pública que necessita ser avaliada, a partir da metodologia de avaliação de impacto.

O terceiro capítulo discute a metodologia escolhida para a construção desta pesquisa. Nesse sentido, optou-se por utilizar da abordagem qualitativa, tendo como instrumento a entrevista semiestruturada, que foi aplicada aos gestores que atuaram

na Administração Central no processo de transição do Cefet-PB para IFPB. Para análise dos dados utilizou-se a técnica da análise de conteúdo de Bardin (2010).

O quarto e último capítulo trata da avaliação das repercussões da criação do IFPB na gestão da Administração Central, considerando as seguintes dimensões: Política de Criação do IFPB, Infraestrutura Física e Organizacional, Recursos Humanos e Orçamento e Finanças.

## **1 A HISTÓRIA DA REDE FEDERAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL**

Embora a formação do trabalhador no Brasil tenha nascido nos tempos mais remotos da colonização para atender às categorias sociais mais baixas – entre elas, índios e escravos –, o modelo de ensino profissionalizante só ganhou impulso décadas depois. No final do século XIX e início do século XX, quando a economia do país ainda era agrário-exportadora, surge o ensino técnico e as primeiras escolas federais voltadas para o ensino de ofícios e aprendizagem agrícola, consolidando-se, logo depois, o ensino técnico-industrial.

Nessa época, o governo pretendia se livrar das amarras do conservadorismo, oriundo do Império, provando que a implantação da República faria o Brasil prosperar. A igualdade política permitia que qualquer cidadão pudesse ocupar altos cargos públicos e, com isso, o modelo republicano propagava a homogeneização das diferenças. A educação era, portanto, um mecanismo estratégico para consolidação do novo regime (NUNES, 2000).

Diante desse cenário, iniciou-se a história da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (RFEPC), quando foram criadas, em 1909, as Escolas de Aprendizes Artífices (EAAs). Assim, para se entender o percurso dessas instituições que, no decorrer da história, assumiram uma série de nomenclaturas, optou-se por abordar a história da RFEPC, considerando todas as suas fases, quando denominadas Escolas de Aprendizes Artífices, Liceus Industriais, Escolas Industriais e Técnicas, Escolas Técnicas Federais, Centros Federais de Educação Tecnológica e, por fim, Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. Ressalta-se também que será resgatada a trajetória do Instituto Federal dentro do cenário paraibano.

### **1.1 Das Escolas de Aprendizes Artífices aos Liceus Industriais**

O processo de industrialização teve início na Inglaterra no século XVIII, quando os meios de produção se modernizaram, abalando não só a economia como as relações sociais e estabelecendo, dessa forma, o capitalismo como sistema. Polanyi (1980) relata que, nesse período, os padrões de consumo e a exploração do trabalho se elevaram e a classe média se desenvolveu, dividindo a sociedade por meio de uma lógica de lucro, que privilegiou uma minoria burguesa. Percebe-se,

portanto, que o crescimento econômico se apoiou na desarticulação social.

Ainda no contexto de capital agrário-exportador, mas em um período em que o processo de industrialização era vicejante em todo o mundo, surgiram, no Brasil, 19 Escolas de Aprendizes Artífices (EAAs), no ano de 1909, através do Decreto nº 7.566, regulamentado pelo Presidente Nilo Peçanha. Essas escolas foram criadas sob a justificativa do Estado de prover às classes operárias o preparo técnico e intelectual, a fim de garantir-lhes a sua sobrevivência e afastar-lhes do vício, do crime e da ociosidade (MANFREDI, 2002).

Ferreira (2002) explica que a criação das Escolas de Aprendizes Artífices foi uma estratégia para combater os desocupados, os marginalizados, os mendigos, os ladrões que comprometiam a ordem estabelecida, baseada nas experiências vivenciadas em grandes cidades como Londres e Paris, que no intuito de minimizar a ameaça da desordem social construíram escolas profissionais para abarcar os excluídos da sociedade.

Fonseca (1986) declara que a fundação das Escolas de Aprendizes Artífices não se deu unicamente devido ao crescimento industrial. Essa constatação se deve ao fato de existirem critérios políticos para instalação dessas escolas em locais que eram considerados o foco das decisões políticas, cujos espaços eram mais propícios aos movimentos reivindicatórios. Assim, essas escolas, muitas vezes, foram distribuídas pelas unidades da federação por uma lógica política, sem levar em consideração os locais em que havia um maior número de fábricas que ansiavam pela qualificação profissional da mão de obra trabalhadora.

Segundo o artigo 6º do Decreto nº 7.566, os “desfavorecidos da fortuna” tinham preferência na admissão pelas EAAs, sendo a idade entre 10 e 13 anos o requisito para matrícula. A partir do trecho do Decreto nº 7.566, apresentado a seguir, o governo expõe a finalidade da criação dessas escolas:

Considerando: que o aumento constante da população das cidades exige que se facilite às classes proletárias os meios de vencer as dificuldades sempre crescentes da luta pela existência: que para isso se torna necessário, não só habilitar os filhos dos desfavorecidos da fortuna com o indispensável preparo técnico e intelectual, como fazê-los adquirir hábitos de trabalho profícuo, que os afastara da ociosidade ignorante, escola do vício e do crime; que é um dos primeiros deveres do Governo da Republica formar cidadãos úteis à Nação (BRASIL, 1909, p. 6975).

Faria Filho (2001) analisa a criação dessas escolas não apenas como um

meio de conter essa parcela da população, mas como uma estratégia política de defesa da nova forma de governo, a República. Aqueles que não tinham instrução, sujeitavam-se mais facilmente a ideias socialistas disseminadas na época por outros líderes e, por serem mais influenciáveis, poderiam assimilar propostas políticas que iam de encontro aos ideais republicanos.

Outra reflexão trazida por Fonseca (1961) refere-se à dualidade na oferta educacional, mantendo a educação em duas vias separadas: de um lado, os menos favorecidos economicamente recebendo a formação voltada para o trabalho manual; do outro, a elite brasileira mantendo a formação propedêutica, cujo ensino era composto pelo curso de primeiras letras, secundário e superior. A elite difundia que o trabalho manual deveria ser destinado aos pobres e humildes, enquanto ela deveria ser formada por outro ciclo de ensino, que garantia a manutenção de seus privilégios na sociedade.

No que se refere aos cursos ofertados pelas Escolas de Aprendizes Artífices, Manfredi (2002) relata que eles eram voltados ao aprendizado de atividades muito mais artesanais a industriais. Segundo a autora, a finalidade educacional dessas escolas estava voltada à formação de operários e contramestres, por meio da transmissão de conhecimentos técnicos e ensino prático, ofertando oficinas manuais e mecânicas para atender aos interesses das unidades da federação onde elas estavam instaladas, consultando, por vezes, as indústrias locais para o atendimento de suas especialidades.

A autora lembra que, conforme a estrutura da escola e das especialidades das indústrias locais, as EAAs deveriam ofertar até cinco oficinas de trabalhos manuais ou mecânicos. Cunha (2005) ratifica a observação da autora, relatando que os principais ofícios ofertados eram os de marcenaria, sapataria e alfaiataria, o que demonstra que essas escolas eram muito mais voltadas à formação artesanal à manufatureira e revela que os princípios industrialistas dos seus criadores se afastavam da realidade para que foram idealizadas. Apenas a escola instalada em São Paulo apresentava, segundo a autora, uma realidade adversa a todas as outras, devido ao enorme crescimento industrial, que exigia esforços para adaptação das oficinas a fim de atender às necessidades fabris.

As Escolas de Aprendizes Artífices eram custeadas pelos estados, municípios ou associações particulares, sendo amparadas por um dispositivo legal que deveria

proporcionar-lhes o aparato estrutural para o seu funcionamento. No entanto, como relata Santos (2000), essas escolas apresentavam uma série de fragilidades: os prédios, onde elas estavam instaladas, possuíam estruturas inadequadas, ofertando oficinas de forma precária; baixa eficiência das escolas em decorrência da baixa qualificação dos professores e a carência de mestres de ofício especializados; e alta taxa de evasão dos alunos nas cidades onde elas estavam presentes. De todo modo, é importante ressaltar que a criação das EAAs deu início a uma política unificada a nível federal, apresentando um sistema que originou a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica.

No final da década de 1920, o capitalismo internacional entrou em crise, repercutindo no modo de produção agrário-exportador brasileiro. A crise refletiu em todo o mundo, o que ocasionou uma redução drástica das exportações dos produtos brasileiros, sobretudo do café. Em resposta a essa crise, o governo brasileiro, no intuito de reduzir a oferta do produto e estabilizar o seu valor, queimou toneladas de café. Não foi possível, no entanto, controlar a retração do mercado externo e a crise internacional impactou sobremaneira o Brasil. A crise atingiu o campo e todos os envolvidos na produção do café sofreram drásticas consequências, estimulando o movimento migratório para os centros urbanos.

A revolução de 1930 – que levou Getúlio Vargas, defensor do modelo de desenvolvimento baseado na industrialização em larga escala, à presidência – foi determinante para o processo de expansão industrial, ensejando a mudança no perfil da sociedade que, paulatinamente, foi se tornando urbana. Entre 1929 e 1957, o processo de industrialização deu um enorme salto, colocando a economia brasileira entre as dez maiores do mundo. Esse fato provocou enormes mudanças na estrutura do Estado, que, por sua vez, sentia a necessidade de elaborar estratégias de preparação da mão de obra para o trabalho (SANTOS, 2000).

Ainda segundo esse autor, o governo, no propósito de responder às demandas do processo de industrialização, criou políticas voltadas ao campo da educação, sobretudo no que se refere ao ensino profissional, ampliando e consolidando a sua estrutura. A reestruturação no sistema educacional brasileiro iniciou-se com a criação do Ministério da Educação e Saúde, que passou a supervisionar as Escolas de Aprendizes Artífices, por meio da Inspetoria do Ensino Profissional Técnico.

Em 1937 foi promulgada a Constituição Brasileira, que, conforme seu artigo 130, retirou do Estado a responsabilidade de alocação de recursos públicos para financiar a educação, colocando, desse modo, a responsabilidade pela educação dos pobres na mão da elite (BRAZIL, 1937). Segundo Manfredi (2002), todos os esforços estavam voltados para a construção e desenvolvimento do parque industrial brasileiro.

Após a promulgação da Constituição de 1937, foi assinada, no mesmo ano, a Lei nº 378, que transformou as Escolas de Aprendizes Artífices em Liceus Industriais. Esses, por sua vez, ficaram responsáveis pelo ensino profissional de todos os ramos e graus (BRASIL, 2009b).

## **1.2 Das Escolas Industriais e Técnicas às Escolas Técnicas Federais**

Antes de mencionar como seu deu o processo de transformação dos Liceus Industriais nas Escolas Industriais e Técnicas (EITs), é interessante observar o contexto histórico da época. O Brasil atravessava o Estado Novo, caracterizado por uma política centralizadora que tinha a frente do governo o presidente Getúlio Vargas.

Sobre o cenário da política educacional no Estado Novo, Manfredi (2002, p. 95) esclarece:

A política educacional do Estado Novo legitimou a separação entre o trabalho manual e o intelectual, erigindo uma arquitetura educacional que ressaltava a sintonia entre a divisão social do trabalho e a estrutura escolar, isto é, um ensino secundário destinado às elites condutoras e os ramos profissionais do ensino médio destinados às classes menos favorecidas. Outra característica desse período é o papel central do Estado como agente de desenvolvimento econômico.

Diante desse contexto, ainda segundo a autora, o papel central do Estado ocasionou a criação de grandes empresas estatais, bem como a fundação de todo um aparelho burocrático nos mais diversos setores, o que o tornou um “centro dinamizador do desenvolvimento econômico” (MANFREDI, 2002, p. 95).

Assim, iniciou-se no Brasil, entre os anos de 1930 e 1945, um processo de maior intervenção do Estado, sobretudo no que se refere à área trabalhista, o que culminou na criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (MTIC). Nesse período, as políticas sociais, embora fragmentadas, adquiriram força e, aos poucos,

foi se estabelecendo, no Brasil, um sistema de proteção social (MEDEIROS, 2001). Além disso, Vargas ganhou prestígio popular e realizou uma série de políticas assistencialistas que o ajudou a ganhar apoio da classe trabalhadora, culminando numa política desenvolvimentista apoiada no populismo, que se utilizava do ensino para difundir suas ideologias (GADOTTI, 1987).

Em 1942, o Ministério da Educação e da Saúde tinha como ministro Gustavo Capanema, principal autor da chamada “Reforma Capanema”, no governo Vargas. Tal reforma foi instituída por meio de leis orgânicas, as quais envolviam os mais diversos ramos do ensino, entre eles, o profissional. De acordo com Santos (2000, p. 217), o ensino profissional ficou dividido em dois ciclos:

O primeiro chamado de fundamental, era ministrado em três ou quatro anos. Havia também o ciclo básico, que compreendia o curso de mestria de dois anos; o segundo ciclo, com duração de três a quatro anos; destinava-se à formação de técnico industriais. Era oferecido nesse mesmo ciclo o curso de formação pedagógica, com intuito de habilitar professores para lecionar no ensino industrial.

O autor ressalta, ainda, que essa divisão em ciclos apresentou aspectos positivos quanto a sua organização, porém demonstrou uma série de fragilidades. Um dos principais pontos levantados por Santos (2000), refere-se à falta de flexibilidade no ensino profissional, uma vez que os alunos egressos desses cursos só poderiam ingressar no ensino superior se houvesse curso em área compatível àquela do ensino profissional concluído.

Foi diante desse contexto e por meio do Decreto nº 4.127, de 25 de fevereiro de 1942, que as Escolas Industriais foram transformadas em Escolas Industriais e Técnicas (EITS), passando a oferecer, de forma equivalente ao ensino secundário, o ensino profissional. Assim, embora a lei permitisse ao aluno formado no ensino técnico o ingresso no ensino superior, conforme mencionado, o curso técnico deveria ter relação direta com o ofertado no ensino superior. Desse modo, tais alunos se viam impossibilitados de se inscreverem no vestibular por falta de opção de curso superior em sua área.

O fim do Estado Novo reorientou o Brasil ao regime democrático e, com isso, retomou-se a luta por mudanças nas leis orgânicas do Ensino Industrial, que tinha como principais objetivos a equiparação entre o ensino profissional e secundário e a recomposição dessa dualidade existente. O ensino secundário era destinado à elite e estava voltado à formação do indivíduo para o trabalho intelectual, enquanto o

ensino profissional destinava-se aos menos favorecidos, formando o indivíduo apenas para o trabalho manual (SANTOS, 2000). Apresentava-se, portanto, um hiato entre o ensino secundário, de caráter propedêutico, voltado à elite, e o ensino profissional dos trabalhadores.

Santos (2000) relembra que o primeiro passo para o alcance dos objetivos apresentados se deu por meio da criação da Lei nº 1.076, de 31 de março de 1950, que passou a permitir que os concluintes do primeiro ciclo industrial, comercial e agrícola ingressassem no ensino clássico ou científico, conforme explicita o artigo 1º da Lei:

Art. 1º Aos estudantes que concluírem curso de primeiro ciclo do ensino comercial, industrial ou agrícola, de acordo com a legislação vigente, fica assegurado o direito à matrícula no curso clássico, bem como no científico, estabelecidos no Decreto-lei nº 4.244, de 9 de abril de 1942, desde que prestem exame das disciplinas não estudadas naqueles cursos e compreendidas no primeiro ciclo do curso secundário (BRASIL, 1950, p. 5425).

A Lei 1.821/1953, que “dispõe sobre o regime de equivalência entre diversos cursos de grau médio para efeito de matrícula no ciclo colegial e nos cursos superiores”, estabeleceu as regras para o regime de equivalência do ensino, permitindo ao concluinte do ensino técnico ingressar em qualquer curso superior, submetendo-se apenas a exames de adaptação (BRASIL, 1953, p. 4505).

Mais tarde, o presidente Juscelino Kubitschek (1956-1961), mediante a Lei nº 3.552, de 16 de outubro de 1959, aprovou a nova organização escolar e administrativa dos estabelecimentos de ensino industrial do Ministério da Educação e Cultura. Essa Lei foi regulamentada posteriormente pelo Decreto nº 47.038, 16 de outubro de 1959, delineando a Rede Federal de Escolas Técnicas e transformando as Escolas Industriais e Técnicas em Escolas Técnicas Federais (ETFs), que passaram a apresentar, como principal mudança, o status de autarquia, fato que lhes concedia personalidade jurídica própria e autonomia didática, técnica, administrativa e financeira. A partir de então, passou-se a perceber a melhoria dos cursos, o aumento do número de matrículas e maior produtividade de recursos por região (CUNHA, 2005).

O governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961) foi marcado pela ideologia desenvolvimentista, cujo pensamento defendia o desenvolvimento econômico atrelado ao desenvolvimento industrial. Assim, esse governo direcionou a reforma educacional para formação do capital humano, a fim de atender às necessidades de

produção. Tal período foi marcado também por grandes empréstimos e investimentos internacionais e pela presença de grandes corporações multinacionais.

Lima (1995) relaciona a ideologia desenvolvimentista, característica dos anos de 1950 e 1960, às condições favoráveis para o processo de crescimento das Escolas Técnicas. A autora observa, além disso, que a expansão do ensino primário e médio nesse período tornou-se um problema para o governo, já que a demanda de alunos aptos ao ensino superior passou a ser bem maior. Como a expansão nesse último nível não foi correspondente ao aumento da demanda, o ingresso aos cursos técnicos de segundo grau tornou-se uma opção atraente, sobretudo para a parcela da população que apresentava mais dificuldade em ingressar no ensino superior. Diante desse contexto, Lima (1995, p. 54) afirma que “mais uma vez as escolas profissionalizantes, enquanto aparelhos do Estado, definiram os papéis sociais das camadas mais pobres da população”.

Com a promulgação da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, que fixou as Diretrizes e Bases da Educação Nacional fica estabelecida a equivalência entre o curso secundário e os cursos técnico de nível médio. A partir de então, tornou-se possível ao aluno concluinte do ensino secundário ou profissional o ingresso em qualquer curso do ensino superior. Lima (1995) ressalta, ainda, que a equivalência estabelecida pela Lei nº 4.024 não pôs fim à dualidade existente entre o ensino secundário e o profissional, mantendo o privilégio daquele em ser reconhecido socialmente. Para reforçar esse argumento, a autora apresenta um levantamento estatístico baseado no quantitativo de alunos matriculados no segundo ciclo, realizado nas principais capitais do Brasil, que comprova a preferência do aluno pelo ensino secundário em detrimento do ramo industrial e agrícola.

O regime ditatorial, iniciado em 1964, determinou um processo de modernização do Brasil por meio da subordinação e dependência ao capital internacional, garantindo, a partir da união do capital interno e externo, a continuidade do processo de industrialização pela via de um Estado Ditador. Nos primeiros quatro anos de ditadura militar, foram firmados vários acordos entre o Ministério da Educação e Cultura (MEC) e a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional – conhecida em inglês como *United States Agency for International Development* (USAID) – que, de certo modo, beneficiaram as

Escolas Técnicas Federais, a partir de um reaparelhamento, bem como por meio de assistências financeiras e orientações técnicas (MACHADO, 1989). Machado (1989) destaca que, entre 1964 e 1968, não aconteceram grandes modificações na legislação voltadas à educação profissional e que, nesse período, prevaleceram os acordos com as agências internacionais, no sentido de redesenhar a educação com base nas ideologias dos países que detinham a supremacia econômica.

A regulamentação da profissão de Técnico Industrial de nível médio, por meio da Lei nº 5.524/68, foi, conforme analisa Machado (1989), uma estratégia do governo, tendo em vista o papel político que esse profissional desempenhava dentro da empresa, apresentando-se como mediador entre os administradores, engenheiros e trabalhadores. Assim, o Técnico Industrial era o elo entre a classe dominante, representada pelos empresários, e a classe dos trabalhadores. Dessa forma, todo o investimento nas ETFs é justificado, pois essas seriam as responsáveis por discipliná-los por meio do conteúdo ministrado.

Em 11 de agosto de 1971, foi publicada a Lei nº 5.692, denominada Lei de Diretrizes e Bases do Ensino de 1º e 2º Graus, que promovia uma profunda reforma na educação básica, por meio da articulação entre os currículos de ensino do 1º e 2º graus, apresentando um núcleo comum e outro diversificado, a fim de atender necessidades e possibilidades peculiares das localidades, dos estabelecimentos e das necessidades individuais dos alunos. Além disso, a Lei extinguiu a separação entre ensino propedêutico e profissional e determinou que toda escola de 2º grau deveria proporcionar aos estudantes a profissionalização compulsória.

Segundo Machado (1989), o objetivo do governo era conter a crescente demanda de estudantes que aspiravam o ingresso no ensino superior, já que não havia vagas suficientes nas universidades, além de aumentar a quantidade de profissionais para o atendimento das necessidades do mercado.

Cunha (1998) observa que as escolas que ofertavam cursos técnicos aumentaram sua demanda por alunos que não tinham interesse em profissionalizar-se, mas que pretendiam apenas se preparar para o vestibular. Assim as escolas técnicas passaram a ser mais uma alternativa de ensino público para essa parcela de estudantes desinteressada.

Embora não parecesse, a dualidade do sistema educacional ainda persistia, sendo que, dessa vez, camuflada por um projeto que, pelo menos aparentemente,

apresentava uma estrutura de segundo grau em que todos deveriam se profissionalizar. O grande problema era de estrutura social, uma vez que os trabalhadores fabris não conseguiam, em sua maioria, adentrar ao segundo grau, já que, antes disso, eram excluídos das escolas, seja pela evasão ou por apresentarem baixo desempenho (SANTOS, 2000).

Santos (2000) relata que as Escolas Técnicas, nesse período, aumentaram seu prestígio junto ao empresariado, principalmente por ofertar um alto padrão de ensino e, conseqüentemente, formar profissionais bem qualificados. Percebe-se que essas escolas não se destinavam mais a formar os desfavorecidos, ‘os desvalidos da fortuna’, como era o caso das Escolas de Aprendizes Artífices, pois a grande parcela dos estudantes por elas formados era recrutada para trabalhar em grandes organizações, sejam públicas ou privadas. Assim, segundo Cunha (2014), as Escolas Técnicas transformaram-se em um modelo evocado quando se fala da reforma do 2º ciclo promovido pela Lei 5.692/71.

Em decorrência do alto padrão de ensino das Escolas Técnicas Federais, o número de matrículas aumentou e, conseqüentemente, mais profissionais foram encaminhados ao mercado. Nesse período, as ETFs experimentaram um vertiginoso crescimento, que só passou a sofrer retração nos anos 1980, com a recessão econômica vivenciada na época, cujo efeito culminou na saturação do mercado em virtude do aumento de técnicos que já não eram mais absorvidos no mercado (SANTOS, 2000).

É interessante observar também que, embora as ETFs tenham, de certo modo, se beneficiado no período ditatorial, as escolas de 2º graus estaduais da rede pública decaíram na qualidade do ensino, uma vez que não receberam o mesmo incentivo financeiro dado às ETFs e, assim, tiveram dificuldades para ministrar as duas funções do ensino – humanística e profissionalizante – ao mesmo tempo. O Estado direcionou, nesse período, seu financiamento ao sistema privado, adotando uma política de privatização da educação (ALVES, 2011).

Segundo Cunha (2014), foi inevitável o fracasso da profissionalização compulsória, já que o orçamento existente não era suficiente para cobrir tamanho investimento, e as escolas públicas não possuíam a estrutura adequada (laboratórios, materiais e profissionais capacitados) para atender as necessidades da implementação do ensino profissionalizante.

Chauí (1999) relata que se estabeleceu, na década de 1970, a crise do capitalismo internacional, compreendida pela baixa taxa de crescimento econômico e alta taxa da inflação. Assim, nasceu nos EUA, um novo projeto político e econômico, denominado neoliberalismo, pensado pelo grupo Hayek, Friedman e Popper. Ainda segundo a autora, o referido grupo diagnosticou que o incentivo social do Estado, resultado das reivindicações dos sindicatos e dos movimentos operários, destruía os níveis de lucro necessitados pelas empresas privadas, o que ocasionava altas taxas inflacionárias. Para combater essa desestabilização, o grupo propôs os seguintes remédios: enfraquecimento dos sindicatos; estabilização monetária obtida por meio da economicidade dos gastos sociais e formação de um exército industrial de desempregados quebrando a força dos sindicatos; reforma fiscal e incentivo às empresas privadas; e, por fim, a redução do papel do Estado na economia. Aos poucos, o modelo neoliberal foi se introduzindo na América Latina até chegar ao Brasil, nos anos 90, substituindo o modelo desenvolvimentista praticado no governo militar.

No Brasil, a sinalização de crise internacional do capitalismo na década de 1970 provocou o enfraquecimento da ditadura militar, que passou a apresentar um sistema econômico fragilizado. As consequências na educação eram percebidas no sucateamento das escolas públicas, na desvalorização dos professores e técnicos e na baixa qualidade de ensino.

### **1.3 Dos Centros Federais de Educação Tecnológica aos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia – Ifs**

O processo de criação dos primeiros Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefets) iniciou-se em 1978 com a Lei nº 6.545, sancionada pelo general Ernesto Geisel, que dispõe sobre a transformação das Escolas Técnicas Federais de Minas Gerais, com sede em Belo Horizonte, do Paraná, com sede em Curitiba e do Celso Suckow, no Rio de Janeiro. Essas escolas foram criadas sob o regime de autarquias especiais, vinculadas ao Ministério da Educação, possuindo autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didática e disciplinar. Conforme o artigo 2º da Lei nº 6.545, os Cefets tinham os seguintes objetivos:

Art 2º – Os Centros Federais de Educação Tecnológica de que trata o

artigo anterior têm os seguintes objetivos: I – ministrar ensino em grau superior: a) de graduação e pós-graduação, visando à formação de profissionais em engenharia industrial e tecnólogos; b) de licenciatura plena e curta, com vistas à formação de professores e especialistas para as disciplinas especializadas no ensino de 2º grau e dos cursos de formação de tecnólogos; II – ministrar ensino de 2º grau, com vistas à formação de auxiliares e técnicos industriais; III – promover cursos de extensão, aperfeiçoamento e especialização, objetivando a atualização profissional na área técnica industrial; IV – realizar pesquisas na área técnica industrial, estimulando atividades criadoras e estendendo seus benefícios à comunidade mediante cursos e serviços (BRASIL, 1978, p. 10233).

Destaca-se como uma das principais mudanças nessas escolas, o deslocamento do nível de atuação, ofertando o ensino superior em maior escala, tanto em nível de graduação como de pós-graduação. É importante ressaltar, ainda, que os Cefets mantiveram uma característica expressa no Decreto nº 547/69 quanto à oferta do ensino superior nas ETFs: os cursos ministrados eram de curta duração e deveriam atender às necessidades do mercado de trabalho.

A fragmentação do grau acadêmico de graduação foi uma estratégia da política educacional da ditadura militar, evitando a expansão do ensino superior e utilizando-se dos cursos de curta duração como válvula de escape para conter parte de uma demanda de estudantes que aspirava o ingresso nas universidades (CUNHA, 2005; ROMANELLI, 1983).

Campello (2007) esclarece que não houve, na primeira fase do processo de transformação das ETFs em Cefets, mudanças significativas na oferta dos cursos técnicos de 2º grau, mas uma ampliação das atribuições dessas escolas, que passaram a ofertar também cursos de nível superior. No trecho a seguir, a autora esclarece o perfil dos Cefets nos anos de 1970:

Na prática, no interior desses CEFET passam a conviver duas escolas: uma escola técnica com seus cursos integrados ao ensino médio e que, entre outros, forma técnicos em eletrônica, mecânica e construção civil, e uma faculdade de engenharia, que oferece cursos de engenharia mecânica e elétrica e cursos de pós-graduação, também na área das engenharias (CAMPELO, 2007, p. 4-5).

A década de 1980, conhecida também como a “década perdida”, foi marcada por uma intensa recessão econômica na América Latina, caracterizada por uma forte retração da produção industrial, pela alta da inflação e, conseqüente, pelo aumento no número de desempregados. Nesse momento, os sindicatos, as entidades de classes e os partidos opositores ao regime militar se fortaleceram, dando início ao movimento ‘Diretas Já’, que culminou no processo de redemocratização do país,

iniciado pela eleição do presidente Tancredo Neves em 1985 e reforçada com a Constituição de 1988.

No contexto internacional, a educação recebeu uma ressignificação: perde seu caráter social e introduz-se no mercado como um produto. Nesse sentido, Marrach (1996, p. 46) pontua três objetivos que fazem parte do novo papel da educação:

1. Atrelar a educação escolar à preparação para o trabalho e a pesquisa acadêmica ao imperativo do mercado ou às necessidades da livre iniciativa. Assegurar que o mundo empresarial tem interesse na educação porque deseja uma força de trabalho qualificada, apta para a competição no mercado nacional e internacional. [...]
2. Tornar a escola um meio de transmissão dos seus princípios doutrinários. O que está em questão é a adequação da escola à ideologia dominante. [...]
3. Fazer da escola um mercado para os produtos da indústria cultural e da informática, o que, aliás, é coerente com idéia de fazer a escola funcionar de forma semelhante ao mercado, mas é contraditório porque, enquanto, no discurso, os neoliberais condenam a participação direta do Estado no financiamento da educação, na prática, não hesitam em aproveitar os subsídios estatais para divulgar seus produtos didáticos e paradidáticos no mercado escolar.

Percebe-se, dessa forma, que a educação passou a ter uma função estratégica no modelo neoliberal, direcionando a formação dos estudantes para atender uma demanda mercadológica orientada pelos objetivos capitalistas e proporcionando, assim, uma formação meramente tecnológica.

No âmbito da administração pública, as proposições do consenso de Washington – formulado em novembro de 1989, resultado de uma reunião organizada por instituições financeiras internacionais (Fundo Monetário Internacional – FMI, Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID) para recomendar políticas econômicas com orientações neoliberais para os países da América Latina – serviram para direcionar ajustes estruturais no Estado brasileiro, mais especificamente no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). As primeiras implementações desses ajustes se deram ainda no primeiro ano desse governo com a criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). O Plano Diretor da Reforma do Estado apresentado pelo MARE enfraquecia o estado burocrático e intervencionista, dando espaço aos preceitos da administração pública gerencial (CHAVES; AMARAL, 2013).

A crise econômica e o esgotamento do “estado social-democrático” alinhados

à política internacional neoliberal construíram a necessidade de reformulação de um novo modelo de estado, denominado “social-liberal”. Por meio de princípios liberais, esse modelo traria um Estado menos protecionista e regulador que garantiria a propriedade e a execução dos contratos. Seria, portanto, menos rígido, menos burocrático e mais eficiente, orientando a reforma para o mercado, por meio de liberalizações comerciais e privatizações. Do ponto de vista social, o modelo social-liberal deveria intervir, quando necessário, na economia, corrigindo possíveis distorções provocadas pelo mercado (PEREIRA, 1998).

Na segunda metade da década de 1990, as instituições federais começaram a se articular para a apresentação de uma nova proposta ao governo. A ideia era incluir as necessidades e aspirações de cada território onde as ETFs estavam inseridas, delineando aspectos que pudessem nortear iniciativas comuns, a fim de promover o empoderamento dessas escolas.

Em 1994, foi criada a Lei nº 8.948, que instituiu o Sistema Nacional de Educação Tecnológica e determinou a transformação gradativa das 19 Escolas Técnicas Federais em Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefets), possibilitando a integração das 37 Escolas Agrotécnicas Federais nesse processo (BRASIL, 1994).

Existia uma disputa na esfera educacional entre os defensores da educação pública, gratuita e de qualidade para todos, e os que advogavam a favor da educação voltada à iniciativa privada, prevalecendo, nesse embate, a lógica de mercado, conforme a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), nº 9.394/96. O texto da lei aprovado pelo congresso trata a educação profissional de forma minimalista, estabelecendo, mais uma vez, a dualidade entre o ensino médio e a educação profissional (MANFREDI, 2002).

Foi criado em 1996, no então governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), o Programa de Expansão da Educação Profissional (PROEP) destinado à expansão e à modernização da Educação Profissional, cujos recursos eram financiados 50% pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento Mundial (BID), e 50% pelo governo federal, dos quais 25% era do Ministério da Educação e os outros 25% do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

O Decreto nº 2.208/97, decorrente das ações do PROEP, subdividiu a educação profissional em três níveis: básico, independente de escolaridade prévia;

técnico, para os alunos matriculados ou egressos do ensino médio; e tecnológico, correspondente a cursos de nível superior na área tecnológica, destinados aos egressos do ensino médio e técnico (BRASIL, 1997). Esse Decreto suprime o projeto de redirecionamento desenhado pelas instituições federais, separando a educação profissional de nível técnico e o ensino médio, conforme explicita seu artigo 5º: “a educação profissional de nível técnico terá organização curricular própria e independente do ensino médio, podendo ser oferecida de forma concomitante ou sequencial a este” (BRASIL, 1997, p. 7760). A separação da educação básica da educação profissional expressa no Decreto nº 2.208 seguia uma tendência neoliberal, valorizando a formação técnica num menor espaço de tempo para atender às necessidades do mercado de trabalho e negligenciando a formação geral do estudante.

A gestão de FHC demonstrou um enorme descaso com o financiamento da educação pública. Em seus anos de governo, foram aprovadas diversas leis que trouxeram um enorme impacto no financiamento da educação, entre elas: o Plano Nacional de Educação (PNE), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). A diretriz mestra de seu governo era manter os recursos já existentes, apenas otimizando a sua utilização (PINTO, 2002).

Percebe-se também a negligência do governo de FHC no tocante à educação profissional. Conforme consta no artigo 47, § 5º, da Lei nº 9.649/98:

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 estabelecimentos de ensino (BRASIL, 1998, p. 5).

Com base nessa Lei, observa-se a possibilidade de haver investimento da União na construção dos estabelecimentos das novas unidades das escolas; sua manutenção e gestão, no entanto, ficariam a cargo dos municípios, estados ou empresas privadas. Além disso, a Lei nº 9.649 inibiu a expansão da oferta da educação profissional, consequência percebida pela quantidade de escolas técnicas criadas no governo de FHC: apenas onze.

Com o fim do governo FHC e a chegada do novo presidente, em 2003, que não provinha dos setores dominantes da sociedade brasileira, acreditava-se que a

população seria beneficiada com investimentos pautados nos princípios do direito social e estes prevaleceriam sobre os interesses mercadológicos. Assim, o governo Lula (2003-2010) deu início a uma série de políticas sociais, sobretudo no campo da educação profissional, iniciando um amplo processo de expansão de sua rede, e, por outro lado, deu continuidade aos investimentos e incentivos às instituições privadas (BUENO, 2012). É bem verdade que o conflito de forças e de ideologias antagônicas resultou num governo híbrido e muitas vezes contraditório.

O Decreto nº 5.154/2004, assinado pelo presidente Lula, é reflexo dessa disputa de interesses entre os que representam os setores progressistas e os que lutam a favor do conservadorismo, cujos interesses são definidos pelo mercado. A novidade expressa nesse Decreto estava na possibilidade da oferta integrada entre o ensino médio e profissional, o que atendia às aspirações do movimento em defesa da politécnica<sup>1</sup>. No entanto, o Decreto não extinguiu a possibilidade de separação entre o ensino médio e técnico defendida pelo governo de FHC por meio do Decreto nº 2.208/97. Oliveira e Carneiro (2012) observam que, embora o novo decreto admitia a oferta integrada de ensino, ele ainda estava imbuído de um viés conservador. Frigotto, Ciavatta e Ramos (2005, p. 52) ratificam esse pensamento:

O embate para revogar o Decreto 2.208/97 engendra um sentido simbólico e ético-político de uma luta entre projetos societários e o projeto educativo mais amplo. Trata-se de um decreto que expressava, de forma emblemática, a regressão social e educacional sob a égide do ideário neoconservador ou neoliberal e da afirmação e ampliação da desigualdade de classes e do dualismo na educação. O conteúdo final do Decreto nº 5.154/2004, por outro lado, sinaliza a persistência de forças conservadoras no manejo do poder de manutenção de seus interesses. Mas também pode revelar a timidez política do Governo na direção de um projeto nacional de desenvolvimento popular e de massa, cujo corte exige reformas estruturais concomitantes, como sinaliza Márcio Pochman, insistentemente, com políticas distributivas e emancipatórias.

Ainda segundo Oliveira e Carneiro (2012), a Portaria nº 2.080, de 13 de junho de 2005, veio regulamentar os artigos 3 e 4 do Decreto nº 5.154, de 2004, estabelecendo diretrizes para que as escolas federais – aqui entendidas como Cefets, ETFs, Escolas Agrotécnicas Federais e Escolas Técnicas vinculadas às Universidades – ofertassem o ensino profissional de forma integrada na modalidade de Educação de Jovens e Adultos (EJA), abraçando um novo público que havia se afastado da escola há muito tempo. Para as instituições que não estavam inseridas

<sup>1</sup> “Na abordagem marxista o conceito de politecnia implica a união entre escola e trabalho ou, mais especificamente, entre instrução intelectual e trabalho produtivo (SAVIANI, 2007, p. 162) ”.

na Rede Federal, essa obrigatoriedade não foi exigida, sendo apenas uma possibilidade, o que fez gerar uma disputa de forças sociais, observando a persistência das forças conservadoras.

A retomada da expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica teve início com a Lei nº 11.195/05, que alterou o § 5º do artigo 3º da Lei nº 9.649/98, que, conforme mencionado, inibia a expansão da Rede Federal. A partir de então, o governo Lula lançou o Plano de Expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica.

A primeira fase da expansão (2005-2007) teve por objetivo implantar as escolas federais em cidades desprovidas dessas instituições, preferencialmente em periferias de centros urbanos e em municípios interioranos, articulando os cursos às potencialidades locais de trabalho, com a previsão de criação de 64 novas instituições (PACHECO, 2012).

O slogan utilizado na segunda fase da expansão (2007-2010) era “Uma escola técnica em cada cidade-pólo do país”, prevendo a instalação de 150 novas unidades de ensino, o que totalizaria 214 instituições. Segundo Tavares (2012), o número de instituições criadas até 2010 ultrapassou a quantidade prevista pelo governo federal devido às pressões sofridas por parte das autoridades regionais, que lutavam pelo maior número possível de instituições em sua região.

O Decreto nº 6.095/07 foi um passo marcante na reforma da Rede Federal de Educação Tecnológica, uma vez que estabelecia a integração das instituições federais de educação tecnológica para a constituição dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFET), no âmbito da Rede Federal de Educação Tecnológica, por meio da agregação voluntária entre os Cefets, Escolas Técnicas Federais, Escolas Agrotécnicas Federais e Escolas Técnicas vinculadas às Universidades Federais (BRASIL, 2007).

Por meio da Chamada Pública MEC/SETEC nº 002/2007, as instituições de educação profissional foram convidadas a apresentar, no prazo de 90 dias, suas propostas para a constituição dos IFETs. Otranto (2010), ao referir-se ao termo “convidadas”, o coloca entre aspas, no intuito de questionar a não obrigatoriedade à adesão. É que algumas instituições se sentiam receosas e desconfiadas, temendo ser seriamente penalizadas pela não aceitação da proposta. No entanto, muitas dessas instituições vislumbravam a ampliação de sua autonomia, desejando tornar-

se instituições de ensino superior. Foi nesse sentido que a maioria delas aderiu à proposta governamental, com exceção do Rio de Janeiro e Minas Gerais, que almejavam a ascensão ao patamar de Universidade Tecnológica.

Otranto (2010, p. 92) enumera as razões pelas quais algumas instituições sentiam-se receosas em aderir à proposta governamental:

Os principais argumentos contrários à transformação em IFET passaram por questões ligadas: a) ao tempo de criação de cada instituição e sua história; b) à finalidade da formação profissional; c) à necessidade de qualificação de jovens, adultos e trabalhadores rurais. Havia o temor da perda de identidade das escolas que sempre tiveram a formação profissional de nível médio como objetivo principal.

Ainda como parte da segunda fase do Plano de Expansão, o presidente Lula sancionou a Lei nº 11.892/08, que instituiu a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e criou 38 Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. A Rede passou a ser constituída pelas seguintes instituições: Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFET); Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR); Centros Federais de Educação Tecnológica Celso Suckow Fonseca (Cefet-RJ) e de Minas Gerais (Cefet-MG); Escolas Técnicas vinculadas às Universidades Federais; e Colégio Pedro II (BRASIL, 2008a).

A partir dos objetivos apresentados no artigo 7º da Lei nº 11.892/08, é possível perceber as inúmeras funções assumidas por essas instituições: ministrar educação técnica de nível médio, cursos de formação continuada de trabalhadores, realizar atividades de pesquisa e extensão, além da formação da educação em nível superior, contemplando os cursos de tecnologia, licenciatura, bacharelado e pós-graduação *lato e stricto sensu*.

Na divisão de porcentagens apresentada na mesma Lei, consta que essas instituições deverão ofertar 50% de suas vagas aos cursos técnicos básico e médio, 20% aos cursos de licenciatura e os 30% restantes aos cursos superiores de tecnologia, bacharelado e pós-graduação (BRASIL, 2008a). Interessante destacar a oferta de apenas 50% das vagas aos cursos técnicos básico e médio, já que eram eles os principais ofertados por essas instituições. Oliveira e Carneiro (2012) observam que tal divisão provoca uma mudança na identidade dessas instituições.

No que se refere à oferta de 20% das vagas aos cursos de licenciatura, os mesmos autores apresentam como justificativa do governo o fato de a criação

desses cursos ter sido uma alternativa para sanar uma carência dos professores em determinadas áreas aliado à necessidade de universalização do ensino médio que, por sua vez, necessita da formação docente. No entanto, Oliveira e Carneiro (2012) criticam tal pensamento, uma vez que desvia a centralidade dessas instituições, caracterizadas pela excelência na oferta de cursos técnicos de nível básico e médio.

A Lei nº 11.892 também destaca, em seu artigo 6º, como finalidades e características dos IFET, a oferta formativa em benefício da consolidação e fortalecimento dos arranjos produtivos, sociais e culturais locais, identificados por meio do mapeamento das potencialidades de desenvolvimento socioeconômico e cultural no âmbito de atuação do Instituto Federal (inciso IV) e, ainda, o estímulo à pesquisa aplicada, à produção cultural, ao empreendedorismo, ao cooperativismo e ao desenvolvimento científico e tecnológico (inciso VIII).

Oliveira e Carneiro (2012) evidenciam a grande importância dos cursos técnicos e sua relação com as demandas locais, estabelecendo uma interação entre os potenciais econômicos de cada região e o saber científico, a pesquisa e a extensão. Os autores ressaltam também que o processo de expansão e interiorização das IFETs é uma grande contribuição para o desenvolvimento regional e um avanço para a democratização do ensino, proporcionando às populações rurais o acesso à educação pública de qualidade.

Percebe-se, portanto, que essas organizações assumiram uma nova institucionalidade, uma vez que houve uma reconfiguração de sua estrutura e uma mudança no seu modo de fazer. Para Morin (2000, p. 82),

Toda evolução é fruto do desvio bem-sucedido cujo desenvolvimento transforma o sistema onde nasceu: desorganiza o sistema, reorganizando-o. As grandes transformações são morfogêneses, criadoras de formas novas que podem constituir verdadeiras metamorfoses. De qualquer maneira, não há evolução que não seja desorganizadora/reorganizadora em seu processo de transformação ou de metamorfose.

Nesse sentido, mesmo que essas instituições estejam na direção de funcionarem como agentes de transformações significativas, temos que considerar que essa nova institucionalidade não está isenta de disfunções e que, portanto, necessitam ser constantemente estudadas e avaliadas. Assim, torna-se essencial conhecermos o caminho percorrido por essa instituição, para que posteriormente possamos avaliar as repercussões decorrentes da política de criação do IFPB.

#### **1.4 Uma breve trajetória do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba**

A história do IFPB inicia-se em 1909 com a criação da Escola de Aprendizes Artífice da Paraíba (EAA-PB), que tinha como objetivo a função disciplinadora, contribuindo para o reordenamento da sociedade, por meio do trabalho assalariado. A ideia aos olhos da burguesia em ascensão era pôr fim a “classe perigosa” que se encontrava ociosa e, por isso, ameaçava a ordem estabelecida. Nesse período, a economia paraibana estava fundada no agrarismo e as atividades resumiam-se ao comércio exportador de açúcar e algodão, apresentando uma indústria artesanal. Diante desse contexto, nasceu, em 05 de janeiro de 1910, a EAA-PB, localizada no edifício da sede da Força Policial, na Praça Aristides Lobo, onde permaneceu por 19 anos. A construção da sede da escola só foi entregue em 1929, sob a direção do professor Coriolano de Medeiros, na Avenida João da Mata (FERREIRA, 2002).

Segundo Ferreira (2002), os primeiros anos de funcionamento foram marcados por muitas dificuldades, sobretudo no que se refere à infraestrutura da escola e à carência de professores e mestres especializados. Eram ofertadas, nesse período, além das aulas primárias e de desenho, as oficinas de Marcenaria, Alfaiataria, Encadernação e Serralharia.

Ferreira (2002) relata ainda que embora a quantidade de alunos matriculados entre os anos de 1910-1930 tenha sido considerável, a quantidade de diplomas emitidos foi ínfima, totalizando apenas 70 concluintes nesse período. Diante do depoimento do professorado da escola, o autor atribui a causa da não continuidade dos estudos às condições de pobreza crônica do seu alunado, que apontava para o alto absenteísmo e baixo rendimento.

A partir da gestão do professor João Rodrigues Coriolano de Medeiros na Direção do Liceu Industrial de João Pessoa, com início em 1922, houve a imposição de novos rumos ao ensino ministrado, que passou a se preocupar não só com a formação profissional do alunado como também com a formação humanística, promovendo, para isso, o reequipamento das oficinas ministradas nessa escola (LEITE, 1979).

Em 1937, o ministro Gustavo Capanema promoveu uma reestruturação no Ministério da Educação e Saúde. A partir de então, as EAA se transformaram em Liceus Industriais, por meio da Lei nº 378, destinando-se ao ensino profissional de todos os ramos e graus, no intuito de promover uma maior cooperação entre o Estado e a Indústria. Com a Reforma Capanema, foi publicada uma série de leis orgânicas, entre as quais destaca-se o Decreto-Lei nº 4.127, de 25 de fevereiro de 1942, que transformou os Liceus Industriais em Escolas Industriais e Técnicas, passando a ofertar a formação profissional em nível equivalente ao do secundário (BRASIL, 1942). Essas escolas, por sua vez, passaram a ofertar o ensino industrial em dois ciclos, como mencionado no subtópico anterior. Segundo Leite (1979), a princípio, a Escola Industrial Federal da Paraíba ministrava apenas o curso industrial básico, nas especialidades de Serralharia, Marcenaria, Alfaiataria, Artes de Couro, Tipografia e Encadernação.

Devido a necessidade de ampliação do parque industrial do Brasil, o ensino profissional tornou-se uma das principais metas do Estado. Desse modo, na década de 1940, a Escola Industrial Federal da Paraíba alcançou um notável desenvolvimento. Nesse momento, essa escola tinha à frente de sua direção o agrônomo Carlos Leonardo Arcoverde, que se preocupou com o aprimoramento do corpo docente e reequipamento das oficinas e salas de aula, promovendo, assim, o crescimento da Escola Industrial Federal da Paraíba, de modo que ela se tornou pequena para o local onde estava instalada (LEITE, 1979).

Em atendimento à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1961, foram criados os primeiros cursos em nível de 2º grau, oficializando a transformação do Curso Industrial Básico em Ginásio Industrial. Nesse período, a denominação de “mestre” dada aos instrutores deixou de existir, e estes passaram a ser chamados de professores. Ainda na mesma década, a sede da Escola Industrial Federal da Paraíba foi transferida para a Avenida 1º de Maio, em Jaguaribe (LIMA, 1995).

Lima (1995) relata que o início da década de 1960 foi marcado por uma forte crise institucional em que se percebia uma inassiduidade habitual dos alunos e a falta de controle didático, técnico, administrativo e financeiro. Contudo, a partir de 1964 teve início um processo de expansão, revitalização e modernização da Escola Industrial Federal da Paraíba. Tal progresso era resultado das condições ideais dadas por meio da ideologia desenvolvimentista instaurada no Brasil, que

configurava Escola Industrial Federal da Paraíba como uma opção atraente àquelas camadas da população que dificilmente teriam acesso ao ensino superior. Relevante ressaltar, ainda, como a inserção das mulheres nessa instituição – até então excluídas do corpo discente – representou um passo importante na sua trajetória, uma vez que deu espaço à conquista das mulheres no cenário cultural, educacional e profissional.

Apenas em 1967 a Escola Industrial Federal da Paraíba recebeu a denominação de Escola Técnica Federal da Paraíba (ETF-PB). Nesse momento, percebe-se uma preocupação em imprimir um cunho humanístico no ensino ministrado, acreditando que a educação, como um processo global, visava o corpo e o espírito. Dessa forma, foram promovidos diversos cursos musicais, literários e científicos, incrementando-se, também, o esporte como instrumento de formação física e moral (LEITE, 1979).

De acordo com Leite (1979), os ideais de modernização do ensino profissional foram idealizados por Coriolano de Medeiros e concretizados na gestão de Carlos Arcoverde, a partir de 1964, em decorrência do seu esforço e por sua alta capacidade de administração. Nesse período, a Escola ultrapassou uma de suas melhores fases, impondo-se como instituição de ensino profissional e tornando-se a produtora, por excelência, de mão de obra qualificada para a indústria local.

O processo de interiorização do ensino profissionalizante iniciou com a Lei nº 7.741, de 20 de março de 1989, criadora da Unidade de Ensino Descentralizada de Cajazeiras – UNED de Cajazeiras, que começou a funcionar apenas em 1994. Treze anos depois, surge a terceira UNED, em Campina Grande (BRASIL, 2009a).

Na década de 1970, três escolas federais são transformadas em Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefets). Essa mudança só se estendeu às outras instituições anos mais tarde, após a retomada projeto de expansão da educação profissional. Assim, em 1999, a ETF-PB se torna Centro Federal de Educação Tecnológica da Paraíba (Cefet-PB).

Esse período foi marcado pela expansão das atividades da instituição, ofertando à sociedade todos os níveis de educação, desde o ensino médio, técnico Integrado e pós-médio até o superior, além da intensificação das atividades de pesquisa e extensão. A partir de então, foram implantados os cursos de graduação em Telemática, Design de Interiores, Construção de Edifícios, Telecomunicações,

Desenvolvimento de Softwares, Redes de Computadores, Geoprocessamento, Automação Industrial, Gestão Ambiental, Licenciatura em Química e Negócios Imobiliários. Além de sua sede, o Cefet-PB contava com o Núcleo de Extensão e Educação Profissional (NEEP), na Rua das Trincheiras, e com o Núcleo de Arte, Cultura e Eventos (NACE). É importante ressaltar também a criação dos cursos de bacharelado nas áreas de Administração e Engenharia Elétrica e a oferta de cursos de pós-graduação em parceria com universidades locais e regionais. Já em 2007, quando ainda Cefet-PB, foram implantadas duas novas unidades: o Núcleo de Ensino de Pesca de Cabedelo e a Unidade de Ensino Descentralizada de Campina Grande – UNED (BRASIL, 2010c). A criação dessas novas unidades já fazia parte do plano de expansão da RFEPCT, iniciada em 2005, no governo Lula.

Em 2008, por meio da Lei nº 11.892, foi instituída a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e criado os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. Essa Lei possibilitou a criação do IFPB por meio da integração entre o Cefet-PB e a Escola Agrotécnica Federal (EAF) de Sousa.

A partir de então foram criados, além dos cursos regulares, os cursos de formação inicial e continuada, além de cursos de extensão de curta e média duração. Destaca-se, também, a criação de vários projetos, tais como: Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Jovens e Adultos (Proeja), que visa a reinserção desse público no sistema de educação nacional, possibilitando a esses sujeitos a formação integral, a partir de um currículo integrado; Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec<sup>2</sup>); e Programa Mulheres Mil<sup>3</sup>, que tem o intuito de incluir mulheres na educação e no trabalho. Além disso, o instituto passou a desenvolver ações voltadas à oferta de cursos na modalidade de Educação a Distância (EaD), ao investimento na capacitação de servidores docentes e técnico-administrativos e ao desenvolvimento de cursos de pós-graduação *stricto* e *lato sensu* e à pesquisa aplicada (BRASIL, 2015).

Até 2010 foram criados mais cinco *campi* nas cidades consideradas polos de desenvolvimento regional da Paraíba – Monteiro, Cabedelo, Patos, Picuí, Princesa

<sup>2</sup> O Pronatec foi criado por meio da Lei 12.513/2011, com o objetivo de expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica no país (BRASIL, 2011).

<sup>3</sup> O Mulheres Mil foi criado em 2007, inicialmente como projeto piloto, com o objetivo de inclusão social de mulheres em situação de vulnerabilidade, a partir da potencialização da sua mão de obra, nas regiões norte e nordeste. Em 2011, o MEC estendeu nacionalmente o programa e, em 2013, o Mulheres Mil passou a integrar o Pronatec.

Isabel – que foram somados aos *campi* já existentes – João Pessoa, Campina Grande e Sousa. Em 2014, foram criados o *Campus* Guarabira e o *Campus* Avançado Cabedelo-Centro, além de viabilizar o funcionamento de mais dez unidades, quais sejam: Areia, Catolé do Rocha, Esperança, Itabaiana, Itaporanga, Mangabeira, Pedras de Fogo, Santa Luzia, Santa Rita e Soledade (BRASIL, 2015). Hoje, esses últimos *campi* ainda estão vinculados à Reitoria, recebendo a denominação de Campus Avançado, mas com a promessa de se tornarem unidades.

Conforme dados apresentados no Relatório de Gestão 2014, o IFPB contava com o universo de 837 professores, 366 técnico-administrativos e 11.394 alunos matriculados. Nos últimos anos, esses números se multiplicaram em consequência do processo de expansão pelo qual a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica vem passando. Para Pacheco (2012), trata-se da maior expansão já vista na Rede Federal de ensino, que atingiu todas as regiões do Brasil, ofertando cursos de qualificação, de ensino técnico e superior e de pós-graduação. Essa nova roupagem dada aos Institutos Federais desencadeou um processo de criação de uma nova institucionalidade, que demandará um certo tempo para encontrar o equilíbrio necessário para o estabelecimento de uma nova identidade institucional.

Assim, diante dessa vultosa expansão da RFEPC na qual o Instituto Federal da Paraíba está incluído aliada à crescente necessidade de avaliação de políticas públicas, decorrente do papel do Estado como agente de reordenamento das instituições, torna-se necessário avaliar essa política pública, a fim de conhecer os seus resultados, possibilitando o seu aperfeiçoamento. Em busca do aporte necessário para realizar a avaliação da política pública pesquisada neste trabalho, o próximo capítulo será dedicado à compreensão e aprofundamento da teoria referente a Políticas Públicas e Avaliação.

## 2 POLÍTICAS PÚBLICAS E AVALIAÇÃO

Conforme mencionado no capítulo anterior, a expansão da Rede Federal de Educação Profissional, possibilitou a política de criação dos Institutos Federais (IFs) que, por sua vez, vem ganhando destaque como instituições estratégicas para o desenvolvimento do país. Para tanto, nesse capítulo serão abordados temas relacionados ao campo do conhecimento denominado como Política Pública, com foco na sua dimensão conceitual e seus desdobramentos, apresentando também as etapas que compõem o ciclo de uma política. Posteriormente, serão enfatizadas questões referentes à temática da Avaliação de Políticas Públicas, englobando o seu conceito, seus desdobramentos no Brasil e, por fim, as metodologias para a sua aplicação.

A escolha por esse caminho conceitual está relacionada ao fato de que se pretende, com esse trabalho, fazer uma avaliação das repercussões dessa ação (política) no âmbito da administração central do IFPB. Portanto, a compreensão conceitual e metodológica da política e da avaliação de políticas foi um caminho necessário na trajetória desta pesquisa.

### 2.1 Políticas Públicas: surgimento e dimensão conceitual

O mundo tornou-se bem mais complexo em decorrência das grandes transformações pelas quais vem passando ao longo das últimas décadas, não apenas no campo da tecnologia, mas, sobretudo, nas relações sociais que avançam quase que na mesma velocidade. Surgem novas problemáticas, e os direitos constitucionais necessitam ser garantidos para assegurar a justiça social. Dessa forma, o poder público é o responsável por prover a concretização dessas demandas, dentro de uma realidade de recursos escassos. A política pública é, pois, um instrumento que, se bem utilizado, pode tornar mais eficiente a resolução de problemas.

Segundo Frey (2000), as pesquisas em políticas públicas iniciaram-se nos Estados Unidos em 1950, recebendo a denominação de *policy science*. Já na Europa, mais especificamente na Alemanha, os estudos sobre o assunto só se estabeleceram no início dos anos de 1970. Souza (2006) relata que os estudos estadunidenses nessa área se desenvolveram no âmbito acadêmico, com ênfase

nos estudos sobre a ação dos governos. Já na Europa, a autora destaca que o estudo nessa área surge a partir de desdobramentos de trabalhos sobre o papel do Estado e de sua mais importante instituição, o governo, que, por sua vez, é o produtor por excelência de políticas públicas.

Ainda para a autora, a política pública foi reconhecida como ferramenta para auxiliar nas decisões do governo na Guerra Fria e para valorizar a tecnocracia como instrumento para amenizar as consequências da guerra. A partir de trabalhos de cientistas políticos, matemáticos, engenheiros, analistas de sistemas e outros especialistas, foi possível conduzir a guerra como um jogo racional, por meio de decisões formuladas através da aplicação de métodos científicos. Aos poucos, as políticas públicas formuladas por esses métodos se expandiram para outras áreas de produção governamental, incluindo a política social.

Mainardes, Ferreira e Tello (2011) apontam que o campo disciplinar de políticas públicas foi incorporado gradativamente nas universidades, ao mesmo tempo em que se observou, por parte do governo, uma necessidade de contratação de analistas políticos capazes de avaliar a eficiência e a eficácia das políticas públicas desenvolvidas. Assim, os programas universitários de pós-graduação utilizaram-se de modelos de administração de empresas como campo de pesquisa – baseados em estudos de caso –, contribuindo para a consolidação desse campo disciplinar, por meio da união entre teoria e prática para construção do conhecimento científico.

No Brasil, os estudos mais significativos sobre políticas públicas, no campo social, tiveram início após a fase final do período ditatorial e eram voltados para a reconstrução da política social sob a égide da democracia emergente. Um dos marcos desse processo foi a publicação, no Brasil, em 1985, de um relatório apresentado pelo Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (Neep) sobre a situação social do país. A partir de então, iniciou-se uma nova fase de pesquisa sob a influência da nova agenda governamental (FARIA, 1992). Sobre esse período, Melo (1999, p. 19) complementa:

A valorização da democracia substantiva nos anos 80 significou uma redefinição dos critérios de avaliação da política social. Introduzida na agenda pública como princípio democrático, a participação se tornou também um pré-requisito necessário para o aperfeiçoamento do *modus operandi* das políticas para torná-las mais eficientes.

Antes disso, as políticas públicas estavam voltadas para promover o

desenvolvimento, por meio de um Estado conservador, autoritário e centralizador, tendo como eixo principal as políticas econômicas. A questão é que havia, na década de 1980, um movimento de tensão. De um lado, estava a promulgação da Constituição de 1988, entendida como uma Carta de proteção social que consagrava inúmeros direitos em uma perspectiva de proteção dos cidadãos, sobretudo dos que se encontram em situação de maior vulnerabilidade. Por outro lado, segundo Melo (1999), as propostas conservadoras, fundamentadas no neoliberalismo, adentraram o cenário político-econômico brasileiro. Esse fato teria direcionado a nossa literatura sobre políticas públicas, que passou a se basear no papel reducionista do Estado, extraindo a sua qualidade de agente intervencionista. Percebe-se, portanto, que o estudo sobre políticas públicas no Brasil sofre alterações, conforme o papel do Estado é redefinido.

Esse cenário no qual as políticas públicas estão inseridas apresenta uma nova forma de gestão permeada pelo conceito de governança para resultados; um modelo denominado como nova gestão pública<sup>4</sup> ou gerencialismo, que substituiu o modelo mais racional de se construir política pública. A nova gestão pública surgiu em respostas às complexas demandas do Estado, que passou a ser gerenciado por atores diversificados com os mais variados interesses (MARTINS, 2013). Assim, necessitou-se que o Estado fosse gerido por um modelo que ultrapassasse a burocracia e que incorporasse características da administração de empresas para garantir bons resultados.

Souza (2011) sugere que para adentrar no campo das políticas públicas se faz necessário compreender alguns conceitos, tais como: funções do governo, políticas, agências, leis, regulamentos, decisões e programas. A função do governo é entendida como as atividades gerais e legítimas a ele atribuídas; as políticas são consideradas as intenções que dirigem uma ação em busca dessas funções; as agências são unidades governamentais que têm como atribuição implementar essas políticas; as leis são normas aprovadas pelos legisladores sobre atos que visam uma política; decisões são determinadas escolhas feitas por funcionários do governo para implementação de uma política pública; e, por fim, os programas são atividades específicas desenvolvidas pelas agências na implementação de uma determinada política.

---

<sup>4</sup> A nova gestão pública é um modelo de gestão que surgiu na Reforma do Estado, com base no modelo neoliberal de controle e eficiência, preconizando técnicas gerenciais do setor privado no setor público (MARTINS et al., 2010).

É comum as pessoas confundirem determinados conceitos, uma vez que eles estão inter-relacionados de maneira complexa. Dessa forma, é importante observar que, embora haja uma interconexão entre eles, não se deve confundi-los, mas entendê-los de forma complementar. Souza (2011) esclarece que uma decisão é um evento e não pode ser confundida como uma política pública, uma vez que esta precisaria de uma sequência de eventos para poder caracterizá-la. No que diz respeito aos programas, o autor deixa claro que eles podem ser vistos separadamente de uma política pública, sendo definidos como meios específicos adotados para implementação de determinadas políticas públicas.

Em resumo, Palumbo (1989, p. 38) define “política como o princípio orientador por trás dos regulamentos, leis e programas, sua manifestação visível e a estratégia adotada pelo governo para solucionar os problemas públicos”, acrescentando ainda que as políticas públicas são “princípios subjacentes às atividades das agências governamentais”. Saraiva e Ferrarezi (2006, p. 28), trazem a seguinte definição para políticas públicas: “trata-se de um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade”.

É preciso entender que a função da política pública vai além da necessidade de desatar nós existentes na sociedade por meio da intervenção do Estado, como se este atuasse de forma autônoma. Assim, é preciso que haja uma reflexão sobre o dinamismo da agenda do Estado, que sofre profundas transformações a partir da interação que estabelece com a sociedade. Segundo Oszlak et al. (2000), esse dinamismo reflete as especificidades de cada região ou país dentro de um contexto de transformações ocorridas no transcorrer da história. A agenda do Estado é, para os autores, um espaço no qual são postos os problemas que afetam os mais diversos setores, tornando-a o sujeito da ação do Estado. A política escolhida para a resolução dessas questões seria o reflexo de tensões sociais, conflitos não resolvidos e do posicionamento dos atores envolvidos que lutam para encontrar soluções que expressem seus interesses e valores particulares. Nesse sentido, Schneider (2005, p. 38) ratifica a ideia de que o Estado não é o único ator responsável pela formulação de políticas públicas:

O denominador mais comum de todas as análises de redes de políticas públicas é que a formulação de políticas públicas não é mais atribuída somente à ação do Estado enquanto ator singular e monolítico, mas resulta da interação de muitos atores distintos. A própria esfera estatal é entendida como um sistema de múltiplos atores.

Vale destacar, ainda, a visão de Dye (2002), que esclarece que uma política pública não é apenas o que o Estado faz, mas também o que ele deixa de fazer. Assim, o autor apresenta duas denominações: a política pública positiva, quando o governo decide fazer algo para resolver determinado problema, e a política pública negativa, quando ele decide não o fazer.

Assim, o que se observa é que não há o consenso sobre o conceito de políticas públicas na nossa literatura, justamente por ser um campo de conhecimento relativamente novo e que está em processo de construção. De qualquer modo, é possível perceber a ocorrência de certas aproximações na visão de política pública como ação do Estado frente a um “problema” social. Não é demais ressaltar que a própria atuação do Estado no redirecionamento da atuação dos Centros Federais de Educação Tecnológica ao transformá-los em Institutos Federais seria entendida como essa “ação” (política) impulsionada por interesses que pressionam o Estado. Ainda que não seja o objetivo desta pesquisa analisar a dimensão política que resultou na expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica – que passa, evidentemente, pela ação programática do governo Lula –, a compreensão desses elementos como constituintes da atuação pública é um elemento importante da construção teórico-analítica deste trabalho.

## **2.2 Ciclo de uma política**

A ideia do *cicle policy* ou ciclo da política é uma perspectiva compartilhada e muito corrente, cuja ideia consiste em estudar a política por meio de fases ou estágios que juntos integram o seu processo. Essa divisão por etapas possibilita a melhor compreensão dos diferentes momentos do processo de construção de uma determinada política, apontando para possíveis intervenções no processo, quando necessário (BAPTISTA; REZENDE, 2011).

Uma política passa por um ciclo sequencial, dividido em estágios que vão desde a fase de formação da agenda até a avaliação ou seu término. A fim de esclarecer melhor a análise de uma política, Frey (2000) apresenta categorias, com ênfase no *policy cycle*, ou seja, ciclo político. O autor diz ser comum as seguintes divisões do ciclo político: formulação, implementação e controle dos impactos.

Embora essas etapas estejam contempladas na maioria das bibliografias

referentes às propostas do ciclo político, faz-se necessário, segundo o autor, uma divisão mais sofisticada, que compreende às seguintes fases: “percepção e definição de problemas, *agenda-setting*, elaboração de programas e decisão, implementação de políticas e, finalmente, a avaliação de políticas e a eventual correção da ação” (FREY, 2000, p. 226). Cada uma dessas fases será brevemente apresentada no subtópico a seguir.

### 2.2.1 Percepção e definição de problemas

Segundo Secchi (2013), problema é uma diferença subjetiva entre aquilo que é a realidade e o que nós gostaríamos que ela fosse. A partir dessa definição, entende-se a complexidade dessa etapa do *policy cycle*, visto que a percepção de um problema é absolutamente subjetiva e, portanto, essa fase sofrerá influências dos diversos atores envolvidos.

A percepção e definição de problemas é entendida por Frey (2000) como a fase que se seleciona um problema político para posterior tratamento. O grande questionamento é como escolher, entre infinitos campos de ação política, qual merecerá uma especial atenção e tratamento para dar início ao *policy cycle*. Um fato pode ser observado por determinado grupo social como merecedor de tratamento político e, para certos grupos políticos, não merecer a mesma importância. Ainda para o autor, tanto a mídia como outras formas de comunicação política ou social podem contribuir para determinar a relevância de um problema que será tratado por meio de uma política (Frey, 2000).

### 2.2.2 Agenda-Setting

Frey (2000) define a *agenda-setting* como um momento de decisão sobre a inserção, adiamento para uma data posterior ou mesmo exclusão de um fato ou problema na pauta política, considerando, para isso, a sua relevância de ação. Antes da tomada de qualquer decisão, é preciso avaliar os custos e os benefícios das mais variadas ações disponíveis e as suas chances de se impor na arena política, sendo conveniente um envolvimento dos autores implicados.

O *agenda setting* é o processo pelo qual os problemas e soluções alternativas ganham ou perdem a atenção do público e da elite. A

competição de grupo para definir a agenda é feroz porque nenhuma sociedade, sistema político, ator oficial, ator não-oficial ou pessoa física tem capacidade para atender a todas as alternativas possíveis para todos os problemas possíveis, que possam surgir a qualquer momento. (...) O grupo que descreve com sucesso um problema também será aquele que definirá as suas soluções, prevalecendo, assim, no debate político (BIRKLAND, 2007, p. 109).

A escolha pela alternativa de ação mais apropriada faz parte da etapa de elaboração de programas e de decisão. Habitualmente, os processos de conflito, que envolvem os autores mais influentes tanto na política como na administração, precedem ao ato de decisão (FREY, 2000). Nesse momento, os diferentes atores interagem de acordo com seus interesses, defendendo as propostas que lhes são mais favoráveis e fazendo uso de seus recursos de poder.

Souza (2006) relata que existem três razões que estabelecem o modo pelo qual os governos definem suas agendas. A primeira delas focaliza o problema, ou seja, quando se assume que é necessário tratar sobre determinado problema, ele é introduzido na agenda. Assim, reconhecer e definir problemas, altera os resultados da agenda. A segunda refere-se à política em si, por meio da construção da consciência coletiva sobre determinado problema. Desse modo, o consenso passa a ser construído por meio de barganha. A terceira e última razão se atém aos participantes, classificados como visíveis (políticos, mídia, partidos, grupo de pressão etc.) e invisíveis (acadêmicos e burocracia), sendo os primeiros aqueles que definem a agenda, e os invisíveis os que formulam as alternativas.

### 2.2.3 Elaboração de programas e decisão

Alguns autores propõem uma divisão entre a elaboração de programas e a tomada de decisão. No entanto, por não existir uma linha clara que divida essas etapas, tanto na visão de Klaus Frey como na de Jann e Wegrich, elas são tratadas de maneira conjunta.

Esta fase é descrita por Jann e Wegrich (2007) como o momento em que os problemas, as demandas e as propostas são transformados em questões governamentais. Frey (2000) relata que nesse momento se escolhe a ação mais apropriada entre as várias opções. Segundo o autor, antes do processo de decisão, surgem conflitos, no entanto, na maioria das vezes, eles já foram negociados entre os atores mais influentes na política e na administração, denunciando que “decisões

verdadeiras, isto é, escolhas entre várias alternativas de ação, são raras exceções nesta fase do ciclo político” (FREY, 2000, p. 228). Percebe-se, portanto, que, na visão do autor, a tomada de decisão não é tratada, muitas vezes, como um processo racional, mas como uma disputa de poder entre grupos de interesse.

#### 2.2.4 Implementação de políticas

Jann e Wegrich (2007) definem a implementação como o cumprimento ou a execução de uma determinada política pelas instituições ou órgãos responsáveis. Os autores enfatizam que mesmo após a formulação da política, ela pode ser alterada ou até mesmo excluída. Isso acontece porque os órgãos administrativos responsáveis por sua implementação nem sempre conseguem controlar os programas ou leis.

Frey (2000) chama atenção que, muitas vezes, o que foi planejado na fase da formulação não corresponde aos resultados e impactos reais. Souza (2006) esclarece que a etapa da implementação foca no processo no qual as políticas são transformadas em programas e em como eles deverão ser gerenciados e acrescenta que as escolhas feitas anteriormente são transformadas em atos que deverão estar em conformidade com as decisões do corpo administrativo; este poderá, por sua vez, alterar as políticas de acordo com seu interesse e postura.

#### 2.2.5 A avaliação de políticas e a eventual correção da ação

A fase de avaliação ocorre após as tomadas de decisão. Trata-se de um momento reflexivo que busca entender se o programa está alcançando suas metas e objetivos e quem está sendo beneficiado com as suas ações (SOUZA, 2006). A etapa definida por avaliação não consiste apenas em uma fase específica do *policy cycle*. Ela pode ser entendida como um instrumento que fornece subsídios para as tomadas de decisão nas diversas fases que compõem o ciclo político. Assim, a avaliação não se restringe apenas à etapa final e à avaliação de resultados; dessa forma, é interessante que ela esteja associada a todas as fases do ciclo (BAPTISTA, REZENDE, 2011; JANN, WEGRICH, 2007).

Nessa perspectiva, percebe-se que as informações obtidas por meio do processo de avaliação servirão de subsídios para novas tomadas de decisão, seja

para continuidade, reformulação ou mesmo para a interrupção da política. Para Souza (2006) essa divisão por etapas simplifica uma realidade e faz parecer que o processo de política seja simples, organizado e lógico, mas o que se percebe é que as fases não são bem delimitadas e acabam por se mesclar. Assim, é possível que elas ocorram simultaneamente e fora da sequência apresentada.

### **2.3 Avaliação de Políticas Públicas: dimensão conceitual**

Este tópico está diretamente relacionado ao nosso objeto de pesquisa, uma vez que se pretende avaliar as repercussões de uma ação (política pública), tendo como recorte o estudo de caso no IFPB. Para tanto, antes de discorrer sobre avaliação de políticas públicas, serão apresentadas algumas definições sobre avaliação.

Para Ala-Harja e Helgason (2000, p. 5), “avaliação é uma ferramenta que visa oferecer informações quanto aos resultados obtidos por organizações e programas”. Carol Weiss (1998 *apud* Gisi; Mugnol, 2013, p. 128), por sua vez, define avaliação como

uma análise ponderada e sistemática (*systematic assessment*) da operação e/ou dos resultados de uma política ou um programa, em confronto com um conjunto de padrões implícitos ou explícitos, tendo como objetivo contribuir para o aperfeiçoamento desse programa ou política.

Worthen, Sanders e Flitzpatrick (2004, p. 35-36), além de uma definição para avaliação, trazem a descrição de métodos de pesquisa e julgamento:

Avaliação é identificação, esclarecimento e aplicação de critérios defensáveis para determinar o valor (valor ou mérito), a qualidade, a utilidade, a eficácia ou a importância do objeto avaliado em relação a esses critérios. A avaliação usa métodos de pesquisa e julgamento, entre os quais: 1) determinação de padrões para julgar a qualidade e concluir se esses padrões devem ser relativos ou absolutos; 2) coleta de informações relevantes; e 3) aplicação dos padrões para determinar valor, qualidade, utilidade, eficácia e importância. Leva as recomendações cuja a meta é otimizar o objeto da avaliação em relação a seu(s) propósito(s) futuro(s).

Mokate (2003) observa que é preciso ter cautela no que se refere à definição de avaliação como atribuição de valor ou mérito, pois tal perspectiva centra-se na análise e no atingimento de objetivos de um plano que supostamente já possui um valor reconhecido e aceito. Contudo, de um modo geral, a avaliação tem sido vista

como um instrumento imprescindível que fornece conhecimento para viabilizar programas e projetos, permitindo, quando necessário, a reformulação de objetivos, metas e propostas. Dessa forma, ela se revela como um mecanismo essencial para gestão governamental, pois a partir dela é possível obter subsídios fundamentais para tomada de decisões. Os gestores, formuladores e implementadores de programas detêm, a partir da avaliação, informações necessárias para atuar sobre os fatos, realizando ajustes quando necessário, reduzindo o tempo, a quantidade de recursos e, conseqüentemente, elevando a credibilidade das ações do governo (CAVALCANTI, 2006).

É importante observar, ainda, que a avaliação pode ser um problema para os governantes e gestores de projetos, já que, a partir dela, é possível mensurar a eficácia de uma determinada política pública; quando a avaliação é negativa, a divulgação das informações obtidas pode causar, muitas vezes, um descontentamento da sociedade. Por outro lado, também é possível promover-se diante do “sucesso” de determinada política, legitimando as ações do governo e garantindo a visibilidade política.

## **2.4 Avaliação de políticas públicas no Brasil**

Houve, ainda na última década do século XX, uma movimentação dos países desenvolvidos em busca de uma reforma do aparelho administrativo do Estado, que rapidamente se estendeu para o restante dos países. Esse movimento, conhecido como *New Public Management* ou Nova Reforma, tinha como intenção trazer para a administração pública os mecanismos de gestão oriundos da iniciativa privada, sendo necessária uma redefinição do papel do Estado.

No Brasil, essa reforma foi representada por meio da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, que trazia uma nova orientação política, ideológica e gerencial. Diante desse contexto, o governo brasileiro passou a sofrer uma pressão inédita para a ampliação das políticas públicas universais, com o intuito de oferecer à população serviços mais eficientes e de melhor qualidade (RAMOS; SCHABBACH, 2012). Dessa forma, seria necessário investir em mecanismos de avaliação das políticas públicas para o aperfeiçoamento das ações. Nessa perspectiva, Trevisan e Bellen (2008, p. 548) relatam que a “avaliação assume a função de legitimação, ao mesmo tempo em que são exigidos resultados da administração e das políticas

públicas”.

Ramos e Schabbach (2012) citam algumas razões que fomentaram o desenvolvimento da avaliação no Brasil, especialmente nos anos 1990: a crise fiscal, que teve como consequência a diminuição dos gastos e a busca pela eficiência; a redução das receitas financeiras, resultado da cessão do processo inflacionário; o desenvolvimento da democracia, que fez emergir novos atores sociais e novas reivindicações aos governos; a crise econômica brasileira, que desencadeou o aumento da desigualdade social e a consequente busca por políticas públicas; e a diminuição de ajuda externa e a pressão dos investidores internacionais pela aferição de resultados dos programas sociais financiados por esses organismos.

No Brasil, embora incipiente, os instrumentos de avaliação vêm se desenvolvendo. Para Ramos e Schabbach (2012), o interesse do governo em investir em avaliação está relacionado às questões de desempenho, efetividade, eficiência e eficácia e da *accountability* da gestão pública. É a partir da avaliação que o governante passa a conhecer os resultados de um determinado programa, permitindo que as informações possam ser utilizadas para fundamentar as tomadas de decisão e realizar reajustes para melhorar as ações governamentais, o que possibilita, por sua vez, a economia de recursos e a prestação de contas à sociedade.

## **2.5 Metodologias para Avaliação de Políticas**

Qualquer que seja a forma de avaliação de uma política, ela sempre atribuirá um juízo de valor, no qual haverá uma medida de aprovação ou desaprovação, a partir de uma concepção de justiça, seja ela explícita ou implícita. Dessa forma, não é possível haver uma modalidade de avaliação que seja unicamente instrumental, técnica ou neutra. Além do mais, o analista envolvido no processo avaliativo está imbuído de valores pessoais, contributivos para a formulação do conjunto de princípios que orientarão o processo de avaliação. Portanto, faz-se necessária a utilização de instrumentos adequados na análise e na avaliação de políticas, para que as questões pessoais não se misturem com os resultados da pesquisa (ARRETCHE, 2001).

Partindo do pressuposto de que o processo avaliação é uma forma de atribuir valores, torna-se necessário classificar os critérios de avaliação. No entanto, percebe-se uma vasta conceituação, não havendo consenso entre os pesquisadores no que se refere aos aspectos metodológicos para avaliação de um determinado projeto. Diante disso, serão expostos aqui os tipos de avaliação mais mencionados na literatura.

Para Cotta (2001), a avaliação pode ser definida em função do seu *timing*, dividindo-se em antes (*ex ante*), durante (formativa) e depois (*ex post*); por meio da posição do avaliador em relação ao objeto, podendo ser interna, externa ou semi-independente; e, por fim, por meio do objeto avaliado (contexto, insumos, processos e resultados).

Entende-se por avaliação *ex ante* aquela que se realiza antes da implementação do projeto. A partir dela é possível estimar os custos e analisar a relevância e a viabilidade do projeto. Essa avaliação tem como finalidade a adequação das estratégias de acordo com o diagnóstico efetuado, fazendo uma correlação entre os custos e o impacto do programa. Para Cohen e Franco (2008), é possível escolher a opção mais assertiva entre os projetos e programas que concretizam as políticas por meio da avaliação *ex ante*.

A avaliação intermediária ou formativa ocorre durante a implementação de um determinado programa, tendo como intuito a aprendizagem por meio da contribuição dos conhecimentos adquiridos. Esse processo é autoavaliativo; dessa forma, tanto os clientes quanto os avaliadores geralmente são internos. Nesse momento, a ênfase está na aplicabilidade direta dos resultados, com atenção voltada para a operacionalização dos processos e o monitoramento dos eventos. O objetivo é corrigir as possíveis falhas e melhorar a gestão, a implementação e o desenvolvimento do programa (ALA-HARJA; HELGASON, 2000).

Para Ala-Harja e Helgason (2000), a avaliação *ex post* ou somativa ocorre depois que o programa já está implementado e visa a eficácia e o julgamento do valor geral do programa, trabalhando com impactos e processos. Esse tipo de avaliação geralmente é feito por atores externos, políticos e agentes de decisão, levando em consideração o resultado e a relevância geral do programa.

No que se refere ao objeto avaliado, Arretche (2001) defende que as avaliações deveriam ser neutras e, por isso, necessitariam ser conduzidas por órgãos independentes. A autora acredita que a avaliação realizada por grupos

governamentais responsáveis pela implementação de uma política é, na maioria dos casos, tendenciosa e não revela a neutralidade necessária para avaliação dos resultados. Esse viés apresentado por meio dos grupos avaliativos governamentais é resposta a uma série de incentivos para que essas avaliações concluam pelo sucesso do programa ou, pelo menos, minimize o seu fracasso.

Diante desse contexto, a melhor forma para se avaliar um programa seria envolver todos os atores no processo por meio da transparência pública, tornando a avaliação um instrumento democrático. Para tanto, o processo de avaliação deve ser discutido em arena pública, permitindo que os atores envolvidos tenham acesso às informações e entendam como se deu a implementação, o desenvolvimento e o resultado dos programas (ARRETCHE, 2001).

Para Costa e Castanhar (2003), existem três modalidades básicas de avaliação de programas, são elas: avaliação de metas, de processos e de impactos. A partir das metodologias apresentadas abaixo, será possível perceber que, embora haja várias formas de caracterizar os tipos de avaliação, elas se assemelham às já apresentadas anteriormente. A avaliação de metas tem como objetivo aferir o grau de êxito de um determinado programa em relação às metas estabelecidas previamente. Para tanto, atribui-se valores às metas, definindo o êxito do programa pelo grau de cumprimento destas. Esse tipo de avaliação ocorre após a implementação do programa. Costa e Castanhar (2003) apresentam, além disso, algumas limitações dessa modalidade de avaliação: a dificuldade na especificação das metas, a existência de múltiplas metas, a seleção das metas prioritárias que serão incluídas no programa e as mudanças delas no decorrer da execução do programa.

No que se refere à avaliação de processos, os mesmos autores a definem como uma avaliação sistemática do desenvolvimento de programas, que tem como propósito aferir a sua cobertura, estabelecendo o grau de benefícios à população e acompanhando todo o processo interno. Essa modalidade de avaliação ocorre durante a execução do processo e busca detectar falhas e obstáculos na sua implementação, reformulando novas metas, por meio dos novos conhecimentos adquiridos.

Para entender melhor a avaliação de impacto, é preciso compreender os significados atribuídos ao termo 'impacto'. De acordo com Arcoverde (2009), o impacto é a soma dos efeitos que se observa em uma política. Ainda segundo a

autora, o impacto precisa ser aferido pelo aspecto qualitativo, quantitativo e ideológico, analisando o antes, o durante e o depois da ação realizada, caso esta tenha sido finalizada.

Corroborando com a autora, Silva e Lian (1999, p. 42) afirmam que o “estudo do impacto volta sua atenção para compreender ou analisar o que ocorre com os beneficiários do programa como resultado da implementação de uma política ou de um programa”. Cohen e Franco (2008) dissertam que a avaliação de impacto tem objetivos definidos que vão desde verificar a amplitude da modificação, caso tenha havido, até investigar quais segmentos foram afetados, inclusive o atendimento dos objetivos previamente traçados. Ainda de acordo com os autores, este tipo de avaliação estuda o efeito dos resultados das políticas públicas.

Os autores ainda relatam a existência de três tipos de modelos de avaliação de impacto: o experimental clássico, o quase experimental e o não experimental. O experimental clássico está separado em dois grupos: um que recebe as ações da política e outro que não recebe. O quase experimental, por sua vez, faz estudos periódicos antes, durante e depois da implementação da política pública, não separando os efeitos produzidos dos que não foram produzidos por esta. Por fim, o modelo não experimental poderá trabalhar com o modelo antes e depois da aplicação da política pública ou com modelos apenas depois da política pública (COHEN; FRANCO, 2008).

Embora existam diversas metodologias para avaliação de programas, é indiscutível a dificuldade de encontrar uma forma prática para mensurá-las. Destarte, mesmo que seja um grande desafio, é preciso fazer uso desse instrumento, uma vez que, a partir dele, é possível fornecer aos gestores e atores envolvidos, conhecimentos que influenciarão no sucesso da gestão, seja a partir de melhorias advindas das correções ou até mesmo do reconhecimento da inviabilidade do programa.

Percebe-se também que há uma vasta literatura sobre avaliação em seu sentido amplo; no entanto existem diferentes conceitos que acabam se referindo a procedimentos equivalentes, não havendo um consenso entre os autores. Dessa forma, é necessário um aprofundamento na teoria do estudo prático. De todo modo, as dificuldades de aferição de resultados por meio da avaliação de políticas públicas não devem ser abandonadas, mas encaradas como um desafio a ser ultrapassado.

Para tanto, é preciso dar continuidade às pesquisas sobre avaliação, com vistas ao aperfeiçoamento por meio do empirismo e superação das dificuldades operacionais.

Vale ressaltar que o próprio governo identifica os Institutos Federais como uma política pública, tendo em vista que são instituições presentes em todo território nacional, mantidas pelo orçamento público central. Seu significado, no entanto, vai além, não apenas por serem instituições públicas, mas por possuírem características atreladas ao comprometimento social, buscando reduzir desigualdades e provocando profundas alterações nos locais onde elas estão inseridas (BRASIL, 2010b).

Dessa forma, o IFPB pode ser considerado uma política pública, e, como tal, necessita ser avaliada. Assim, este estudo fez o uso do conhecimento teórico para desenvolver uma metodologia voltada para o processo de avaliação da criação do IFPB, a partir da avaliação de impacto. Embora existam instrumentos capazes de avaliar de maneira quantitativa a eficácia, a eficiência e a efetividade das ações desenvolvidas pelas instituições de ensino, esta pesquisa se propôs a avaliar de forma qualitativa as transformações que se deram na gestão da Administração Central.

### **3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

Este estudo teve como objetivo avaliar as repercussões da política pública de transformação do Centro Federal de Educação Tecnológica da Paraíba (Cefet-PB) em Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba (IFPB) no âmbito da gestão de sua Administração Central. Tendo em vista que o IFPB apresenta áreas de estruturação essenciais para o desenvolvimento de suas atividades, optou-se por eleger a administração entre as suas demais áreas estruturais, como ensino, extensão, pesquisa, assuntos estudantis e tecnologia da informação.

Além disso, considerando as atribuições da gestão da Administração Central, atualmente desenvolvidas pela Pró-Reitoria de Administração e Finanças (PRAF), responsável por coordenar a gestão administrativa, orçamentária, financeira, patrimonial, as seguintes dimensões foram consideradas nesta pesquisa: Política de Criação do IFPB, Infraestrutura Física e Organizacional, Recursos Humanos e Orçamento e Finanças.

#### **3.1 Caracterização teórico-metodológica**

Esta pesquisa se caracterizou como estudo de caso focado no fenômeno específico da criação do IFPB. No tocante a esse procedimento técnico, Gil (1999) esclarece que é uma modalidade de pesquisa muito utilizada nas ciências biomédicas e sociais e consiste num estudo aprofundado e até exaustivo, amplo e detalhado sobre um determinado objeto. Bonoma (1985) ratifica o referido autor explicando que o estudo de caso é aconselhado quando se trata de um fenômeno amplo e complexo, que não pode ser estudado distante do contexto em que ele naturalmente ocorreu.

Yin (2010) orienta a utilização do estudo de caso para pesquisa de eventos contemporâneos cujos comportamentos não podem ser manipulados. Assim, esse método pode fazer uso da observação direta e de entrevistas sistemáticas, possibilitando que o pesquisador confronte uma série de evidências – documentos, artefatos, entrevistas e observações.

Quanto ao objetivo, esta pesquisa possui caráter exploratório, o que possibilita uma maior aproximação com o objeto de estudo, tendo como principal

propósito despertar intuições e desenvolver ideias. Para Selltiz et al. (1967), esse tipo de pesquisa pode envolver levantamento bibliográfico, entrevista com pessoas que experienciaram práticas com o problema pesquisado e análise de exemplos que estimulem a compreensão.

O enfoque predominante deste trabalho foi de natureza qualitativa, a fim de priorizar a interpretação dos dados coletados por meio de entrevista. Para Minayo (2010), a pesquisa qualitativa preocupa-se com um nível da realidade que não pode ser mensurado ou contabilizado, atuando nas características subjetivas, com base nos motivos, significados, aspirações, crenças, valores, atitudes e outras características próprias do homem e de suas relações.

### **3.2 Técnicas de coletas de dados**

A primeira etapa deste estudo consistiu em construir os capítulos teóricos, que foram desenvolvidos por meio de levantamento bibliográfico, aprofundando-se na revisão da literatura através da consulta de livros, artigos, teses e dissertações. O primeiro capítulo, especificamente, utilizou-se do método de procedimento histórico. A escolha desse método é justificada pela constatação de Lakatos e Marconi (2007) sobre a necessidade de investigação do passado, remontando ao período de formação da instituição e todo o contexto envolvido, na busca por uma melhor compreensão do papel que essa instituição desempenha à sociedade na atualidade. Assim, foi apresentado o curso histórico da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, a fim de entender o contexto político, econômico e social da época e as suas influências na criação do IFPB. Vale destacar também que, para construção do referido capítulo, utilizou-se também de levantamento documental, por meio do arrolamento de leis, decretos, resoluções, portarias e documentos institucionais.

A segunda etapa refere-se à pesquisa documental, em que foram analisados o Plano de Desenvolvimento de Educação (PDE); a Lei nº 11.892 de 2008, que instituiu a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica; os Relatórios de Gestão de 2006 a 2015; as atas das reuniões que versaram sobre a adesão ao IFET em resposta a Chamada Pública MEC/SETEC nº 002/2007; e, por

fim, os dados extraídos pelas bases do governo, tais como Siafi<sup>5</sup>, Tesouro Gerencial<sup>6</sup>, Siafi Gerencial<sup>7</sup> e Sistema de Informação ao Cidadão (SIC).

A fim de atingir os objetivos propostos, foram analisados os dados produzidos entre 2006 e 2015, na tentativa de contemplar o processo de transição do Cefet-PB para IFPB. Optou-se por selecionar o ano de 2006 como início da investigação por se tratar de período anterior a implementação da política; além disso, os relatórios de gestão só começaram a ser produzidos a partir do ano selecionado. Quanto à escolha do ano de 2015, explica-se que, enquanto essa pesquisa estava sendo desenvolvida, não foi publicado o Relatório de Gestão 2016. Assim, a partir dos dados coletados no intervalo adotado, tornou-se possível apresentar um comparativo entre o estado da gestão da Administração Central antes e após se tornar Instituto Federal, levando em consideração as dimensões pré-selecionadas atreladas aos objetivos propostos.

A terceira etapa da pesquisa utilizou a entrevista semiestruturada como instrumento, conforme roteiro apresentado no Apêndice A. O instrumento de pesquisa foi aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa do Centro de Ciências da Saúde da Universidade Federal da Paraíba – CEP/CCS, Parecer nº 1.914.193, CAAE nº 63765816.1.0000.5188.

Boni e Quaresma (2005) esclarecem que a entrevista semiestruturada deve partir de questões previamente definidas pelo pesquisador. Existe, no entanto, uma liberdade em direcioná-la de forma a adicionar questionamentos que venham a surgir. É possível, além disso, contornar uma entrevista em que o entrevistado não torna clara uma informação ou foge do tema de interesse do pesquisador. Esses autores apontam, ainda, como benefício da entrevista semiestruturada, a flexibilidade quanto a sua duração, o que possibilita um maior aprofundamento da relação entrevistado/entrevistador e o surgimento de questões inesperadas, que poderão apresentar grande validade à investigação.

Assim, levou-se em consideração, na coleta de informações, a perspectiva dos gestores que participaram do processo de transição do Cefet/PB para IFPB e que estavam envolvidos na Administração Central dessa instituição, avaliando os

---

<sup>5</sup> Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal

<sup>6</sup> Sistema do governo desenvolvido em BI (*Business Intelligence*) para consulta de execução orçamentária e financeira, a partir de 2015.

<sup>7</sup> Substituído pelo Tesouro Gerencial desde 2015. No entanto, pesquisas anteriores a esse período deverão ser desenvolvidas nessa plataforma.

progressos decorrentes dessa política, bem como as distorções apresentadas por ela. Elucidar as percepções dos gestores envolvidos nesse processo possibilita um estudo mais aprofundado do objeto. Para Bardin (2011), essa vigilância crítica evita que haja uma leitura simples do real, o que permite ir além das aparências, proporcionando um maior rigor científico, afastando as evidências enganosas e fortalecendo o seu caráter não tendencioso.

Todos os gestores selecionados nessa pesquisa aceitaram a aplicação da entrevista e assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Apêndice C). Buscou-se deixar os entrevistados bastante à vontade para discorrer sobre os assuntos questionados, assim as entrevistas variaram entre 40 minutos e 01h50. O período de aplicação de todas as entrevistas foi de um mês, devido a indisponibilidade de alguns gestores, que necessitaram remarcar mais de uma vez a data da entrevista. A transcrição foi realizada ao término de cada entrevista, finalizando 07 dias após a realização da última.

As dimensões consideradas nesta pesquisa, descritas no Quadro 1, foram selecionadas de modo a balizar os resultados obtidos tanto na análise documental quanto nas entrevistas.

**Quadro 1 – Dimensões, elementos pesquisados e fontes**

| <b>DIMENSÕES</b>                       | <b>ELEMENTOS PESQUISADOS</b>                                                                                   | <b>FONTES DOS DADOS</b>                                                                                      |
|----------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Política de criação do IFPB            | Transição do Cefet para IFPB.                                                                                  | PDE 2007, Chamada Pública MEC/SETEC nº 002/2007, Relatórios de Gestão e a Lei nº 11.892/2008 e entrevista.   |
| Infraestrutura Física e Organizacional | Mudanças na Infraestrutura Física e Organizacional, qualidade da acomodação e disponibilidade de equipamentos. | Relatórios de Gestão 2006 a 2015, Regimento Geral 2003 e 2010, Estatuto 2015 e entrevista.                   |
| Recursos Humanos                       | Contratação de pessoal na PRAF, formação e qualificação dos recursos humanos.                                  | Relatório de Gestão 2006 a 2015 e entrevista.                                                                |
| Orçamento e Finanças                   | Distribuição orçamentária e incremento de recursos.                                                            | Relatório de Gestão 2006 a 2015, dados extraídos do SIAFI, Tesouro Gerencial e SIAFI Gerencial e entrevista. |

Fonte: Elaborado pela autora.

### 3.3 Sujeitos da Pesquisa

Nesta pesquisa optou-se por entrevistar o Diretor-Geral do Cefet-PB, que após a Lei nº 11.892/08, recebeu a atribuição de Reitor; o Diretor de Administração e Planejamento, que se tornou Pró-Reitor de Administração e Planejamento; além do atual Reitor e dos dois últimos Pró-Reitores de Administração, resultando num total de cinco entrevistados, conforme apresentado no Quadro 2. Por se tratar de um estudo que busca avaliar as repercussões da política de transformação do Cefet-PB em IFPB, no âmbito da gestão da Administração Central, procurou-se ouvir os gestores do quadro da administração do IFPB, tanto os que participaram do processo de transição do Cefet-PB para IFPB quanto aqueles que assumiram o cargo no período posterior.

**Quadro 2** – Sujeitos da Pesquisa

| ENTREVISTADO | CARGOS QUE OCUPOU                                                                                          | PERÍODO DE ATUAÇÃO |
|--------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|
| 01           | Diretor-Geral                                                                                              | 2006 – 2008        |
|              | Reitor                                                                                                     | 2008 – 2014        |
| 02           | Diretor-Geral do Campus Campina Grande                                                                     | 2006 – 2014        |
|              | Reitor                                                                                                     | 2014 – 2016        |
| 03           | Diretor de Administração e Planejamento                                                                    | 2006 – 2008        |
|              | Pró-Reitor de Administração e Planejamento                                                                 | 2008 – 2014        |
| 04           | Membro da Comissão de Elaboração do Projeto de Expansão da Rede Federal de Educação Tecnológica na Paraíba | 2006               |
|              | Pró-Reitor de Desenvolvimento Institucional                                                                | 2009 – 2014        |
|              | Pró-Reitor de Administração e Planejamento                                                                 | 2014 – 2015        |
| 05           | Diretor de Administração do Campus Monteiro                                                                | 2009 – 2014        |
|              | Diretor de Administração da Reitoria                                                                       | 2015 – 2015        |
|              | Pró-Reitor de Administração e Finanças                                                                     | 2015 – 2016        |

Fonte: Elaborado pela autora.

A partir do quadro apresentado acima, percebe-se que os sujeitos entrevistados neste estudo possuem uma vasta experiência no instituto, desempenhando atividades de gestão antes mesmo da política criação do IFPB. Atenta-se também para o fato de que todos entrevistados já fizeram ou fazem parte da Administração Central, atuando nos mais altos cargos da administração, o que provavelmente lhes confere o entendimento necessário para responder aos questionamentos elaborados na entrevista. Além disso, é interessante ressaltar que

todos os entrevistados ocuparam diversos cargos de nível técnico antes de assumirem os cargos de gestão, possuindo uma visão dual sobre as repercussões da política estudada.

Ressalta-se que, para manter o sigilo dos entrevistados, a numeração estabelecida na análise dos dados, não necessariamente está vinculada ao Quadro 2 apresentado.

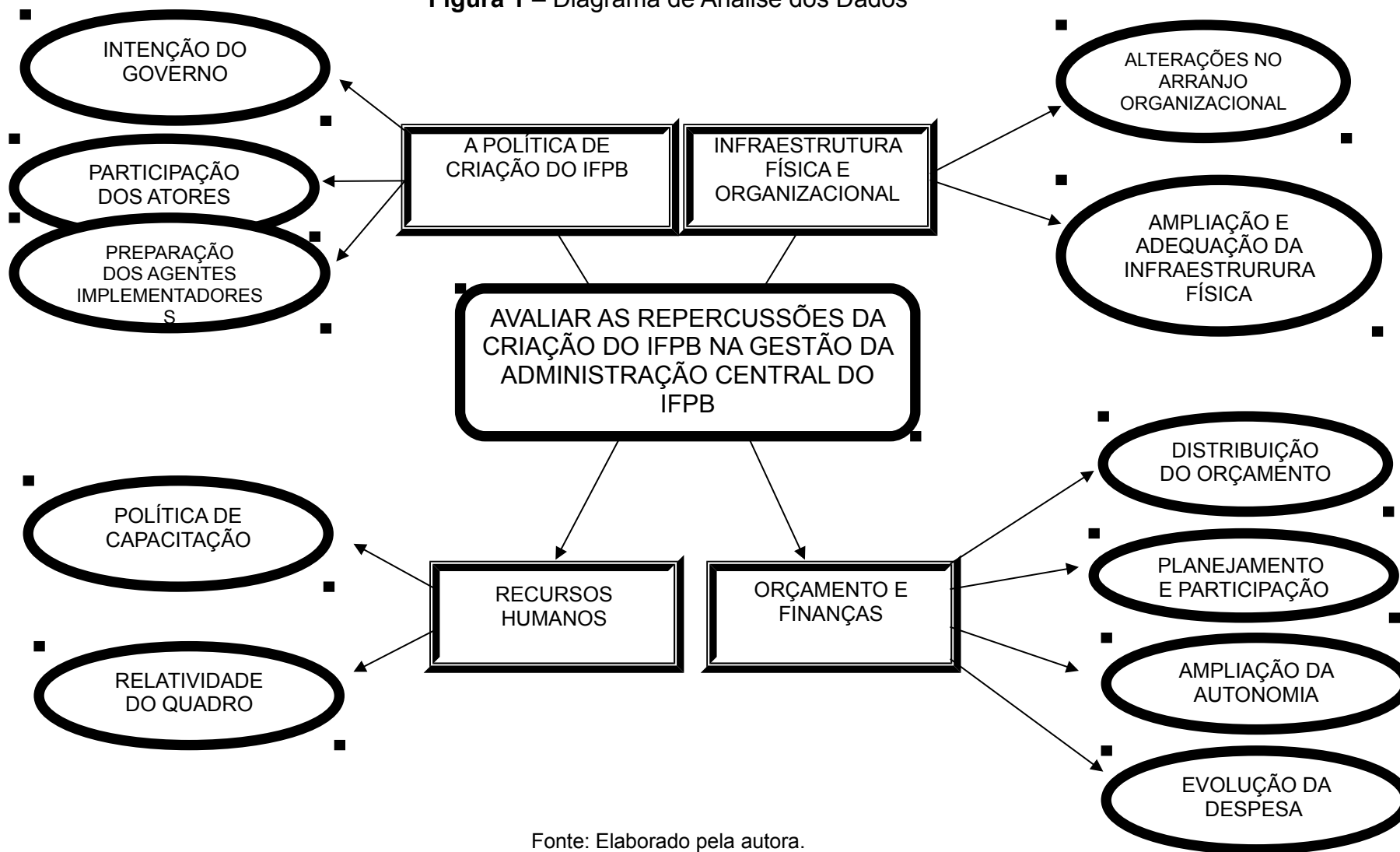
### **3.4 Análise dos Dados**

Por fim, utilizou-se da Análise de Conteúdo para o tratamento das informações obtidas por meio dos documentos e entrevistas. Segundo Bardin (2011, p. 44), a análise de conteúdo “aparece como um conjunto de técnicas de análise das comunicações que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens”. Além disso, é possível, segundo a autora, por meio desse método, analisar mensagens obscuras que, a partir de uma observação cuidadosa e com uma interpretação carismática, podem gerar informações preciosas. Assim, é possível observar duas características marcantes na análise de conteúdo: a rigorosidade e a necessidade de ir além das aparências.

A análise de conteúdo ocorreu em três etapas: pré-análise, exploração e tratamento e interpretação dos dados (BARDIN, 2011). Na primeira etapa foi realizada uma leitura flutuante das entrevistas transcritas e dos documentos selecionados. Na segunda etapa foi realizada uma leitura mais aprofundada, em que foram destacadas as unidades de contexto que, por sua vez, caracterizam-se como trechos de maior relevância. Dentro das unidades de contexto selecionadas, destacou-se as unidades de registro, que se constituem como a sua menor partícula. A partir da contabilização das unidades de registro foram criadas as categorias de análise. Na terceira e última etapa foram realizadas inferências a partir das informações interpretadas.

Para melhor compreensão do percurso metodológico, segue abaixo o diagrama de análise dos dados, no qual destaca-se, em seu centro, o objetivo geral desta pesquisa. As dimensões pré-selecionadas foram representadas em forma de retângulos e as categorias de análise configuradas em forma de elipse.

**Figura 1 – Diagrama de Análise dos Dados**



Fonte: Elaborado pela autora.

## **4 AVALIAÇÃO DAS REPERCUSSÕES DA CRIAÇÃO DO IFPB NA GESTÃO DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL**

Conforme documento elaborado pelo MEC, intitulado Um novo modelo de Educação Profissional e Tecnológica: diretrizes e concepções, os Institutos Federais são considerados uma política pública, pois foram criados na perspectiva combater as desigualdades de toda esfera, a partir do compromisso com o todo social, e estão, além disso, articulados com outras políticas. Esses entes têm sua manutenção e financiamento mantidos pelo orçamento público central, sendo essa também uma característica indispensável para os considerar parte de uma política pública.

Vale lembrar o conceito de Política Pública trazido por Palumbo (1989, p. 38), no intuito de entendermos a criação dos Institutos Federais como tal: a política pública é uma “estratégia adotada pelo governo para solucionar os problemas públicos”. Saraiva e Ferrarezi (2006, p. 28) complementam essa definição informando que “trata-se de um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade”. Assim, pensar os institutos federais nessa perspectiva representa

trabalhar na superação da representação existente (de subordinação quase absoluta ao poder econômico) e estabelecer sintonia com outras esferas do poder público e da sociedade, na construção de um projeto mais amplo para a educação pública, com singularidades que lhe são bastante próprias, passando a atuar como uma rede social de educação profissional e tecnológica (BRASIL, 2010b, p. 21).

Tendo em vista a dimensão da política em foco, cresce a importância de avaliá-la, no intuito de apresentar um diagnóstico sobre a gestão do IFPB, a partir da análise documental e da perspectiva dos entrevistados.

### **4.1 Política de criação do IFPB**

O Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba é uma autarquia do Poder Executivo, vinculado ao Ministério da Educação (MEC), criado por meio da Lei nº 11.892/08, a partir da absorção da Escola Agrotécnica Federal de Souza (EAF Souza) e do Centro Federal de Educação Tecnológica da Paraíba

(CEFET-PB), juntamente com as Unidades de Ensino Descentralizadas de João Pessoa, Cajazeiras e Campina Grande.

Essa transformação estava prevista no Plano de Desenvolvimento (PDE) lançado em 2007, que tinha como uma de suas proposições a reorganização da Rede Federal de Educação Profissional, por meio da criação dos Ifets, na lógica de uma atuação integrada e referenciada regionalmente. A partir do Decreto nº 6.095/2007, o governo estabeleceu diretrizes para a referida transformação e lançou a Chamada Pública MEC/SETEC nº 002/2007, para que as instituições convidadas que tivessem interesse na adesão elaborassem suas respectivas propostas (BRASIL, 2010b). Assim, o Cefet-PB juntamente com a Escola Agrotécnica Federal de Sousa elaborou, em março de 2008, a proposta de implantação do Instituto Federal Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba, e em dezembro de 2008 foi criada a Lei nº 11.892, que instituiu a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e criou os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia.

O IFPB começou o seu funcionamento com quatro *campi*, localizados no município de João Pessoa, Campina Grande, Sousa e Cajazeiras, conforme proposta elaborada pelo Cefet-PB e a Escola Agrotécnica de Sousa. Além disso, o município de João Pessoa deixou de ser a sede, sendo criada a Reitoria, de forma descentralizada e, a partir dela, cinco pró-reitorias: Pró-Reitoria de Administração e Planejamento, Pró-Reitoria de Ensino, Pró-Reitoria de Desenvolvimento Institucional, Pró-Reitoria de Pesquisa, Inovação e Pós-Graduação e Pró-Reitoria de Extensão (BRASIL, 2008b). Todas essas mudanças fizeram parte ainda da fase 1 do Plano de Expansão da Educação Profissional, que compreendeu o período de 2005-2007.

Foram criados, na fase 2 (2007-2010) do plano, os *campi* de Princesa Isabel, Picuí, Patos e Cabedelo e, na fase 3 (2011-2014), foram contemplados mais 9 municípios – Areia, Soledade, Santa Luzia, Catolé do Rocha, Itabaiana, Itaporanga, Esperança, Santa Rita e Pedras de Fogo –, além do Campus Mangabeira, no município de João Pessoa.

#### 4.1.1 Intenção do governo

Em “Um novo modelo em educação profissional e tecnológica: concepção e

diretrizes”, documento elaborado pelo MEC, o governo coloca a concepção dos Institutos Federais como entes essenciais para a contribuição do progresso socioeconômico, por meio do diálogo efetivo com outras políticas (sociais, econômica, entre outras), a partir da formação integral e da articulação entre ciência, cultura, tecnologia e conhecimentos específicos, traduzidos nas ações de ensino, pesquisa e extensão (BRASIL, 2010b). Segundo o texto da Lei nº 11.892/08, os IFETs devem orientar sua oferta formativa em benefício da consolidação e fortalecimento dos arranjos produtivos, sociais e culturais locais.

Trata-se de um projeto progressista que entende a educação como compromisso de transformação e de enriquecimento de conhecimentos objetivos capazes de modificar a vida social e de atribuir-lhe maior sentido e alcance no conjunto da experiência humana, proposta incompatível com uma visão conservadora de sociedade. Trata-se, portanto, de uma estratégia de ação política e de transformação social (Brasil, 2010b, p. 21).

Quando questionados, os entrevistados foram ao encontro do discurso apresentado no documento acima citado, conforme se observa nos trechos abaixo:

O governo teve uma visão de futuro. A visão de que um país continental como o nosso necessitava de programas federais voltados ao ensino profissional e técnico para se desenvolver, dentro de uma lógica diferenciada, em que deveria se valorizar os arranjos produtivos locais e assim o país iria se desenvolvendo de forma mais homogênea. Então o governo teve uma visão de futuro, de enxergar uma necessidade que o país tinha de poder crescer (Gestor 2).

O fator central foi a interiorização, levar a educação profissionalizante àquelas localidades mais remotas, mais distantes dos grandes núcleos e aglomerados urbanos. Então, na minha concepção, foi a interiorização, porque a rede era muito pequena. Quando o presidente Lula assumiu havia 140 unidades no país, então houve uma expansão muito grande (Gestor 4).

Eu encaro a expansão da educação profissional como uma decisão importantíssima do governo federal, pelo valor social e econômico que ela tem, e pela necessidade de se cuidar da educação e da tecnologia, para que o país possa se desenvolver numa lógica menos capitalista. O Brasil precisava dar um passo largo para crescer, e um modo de mudar esse país é através da educação (Gestor 5).

Não se pode, porém, ser ingênuo a ponto de acreditar que não havia uma lógica capitalista por trás da idealização dessa política. Segundo Otranto (2010), já estava em curso, na América Latina, um incentivo explícito do Banco Mundial à diversificação da educação superior, divergente da ofertada nas universidades de pesquisa. Ainda segundo a mesma autora, um documento produzido pelo próprio

Banco Mundial, de 1999, destaca a necessidade de diversificação dessas instituições, defendendo que os países periféricos deveriam contar com um o sistema de educação superior que tivesse poucas universidades de pesquisa e mais universidades de formação profissional, institutos isolados e centros vocacionais de formação técnica de dois anos. Segundo a proposta do Banco Mundial, criar instituições que tenham cursos superiores técnicos com custos inferiores aos da universidade possibilitaria a flexibilidade dos cursos e uma maior integração aos sistemas produtivos.

Observa-se, portanto, que o Brasil vem caminhando nesse sentido e que a criação dos IFETs segue também um modelo proposto pelos organismos internacionais de diversificação na oferta de ensino superior, que, por sua vez, pensam a educação por uma lógica mercadológica. Vale lembrar que a educação não deve ser tratada como produto, o que despreza o seu caráter emancipatório de formar cidadãos capazes de problematizar a realidade e transformá-la. E é nesse ponto que reside uma contradição na idealização dessa política, já que, como o seu próprio texto legal destaca no artigo 6º, inciso VIII, da Lei nº 11.892/08, os IFETs se propõem “a realizar e estimular a pesquisa aplicada, a produção cultural, o empreendedorismo, o cooperativismo, e promover a produção, o desenvolvimento e a transferência de tecnologias sociais”. É possível, portanto, auferir que essa “pesquisa aplicada” se difere da “universidade de pesquisa”, uma vez que ela está articulada com os setores produtivos.

Contudo, não podemos deixar de considerar o importante papel que os institutos federais desempenham na sociedade, sobretudo nos locais onde estão instalados, possibilitando que a educação profissional alcance as regiões mais remotas do país, tornando-os agentes colaboradores para a transformação da sociedade.

#### 4.1.2 Participação dos atores

Vale lembrar que uma política pública atravessa um ciclo sequencial, denominado *policy cycle*. Embora exista na literatura uma divisão mais simplificada das etapas – formulação, implementação e controle dos impactos – Frey (2000) propõe uma divisão mais sofisticada que compreende às seguintes fases: percepção e definição de problemas, *agenda-setting*, elaboração de programas e decisão,

implementação de políticas e, finalmente, a avaliação de políticas e a eventual correção da ação”. A formulação de uma política está relacionada à fase de elaboração de programas e decisão, e, trazendo para dentro do contexto deste estudo, refere-se à criação dos Institutos Federais.

Desse modo, surge o interesse de entender como se deu a idealização da política de criação do IFPB, sobretudo a participação dos atores nesse processo, entendendo que o Estado não é o único ator responsável pela formulação de políticas públicas. Nesse sentido, vale lembrar a explicação de Schneider (2005, p. 38):

O denominador mais comum de todas as análises de redes de políticas públicas é que a formulação de políticas públicas não é mais atribuída somente à ação do Estado enquanto ator singular e monolítico, mas resulta da interação de muitos atores distintos. A própria esfera estatal é entendida como um sistema de múltiplos atores.

Questionados sobre a participação na formulação da política, os entrevistados informaram que houve, de certo modo, a participação dos gestores na idealização da política, contudo fica claro que foi um processo que envolveu apenas a alta cúpula, e que o assunto não foi amplamente discutido dentro da comunidade.

A decisão veio de uma lei que foi produzida a partir de estudos ministeriais. Nessa época existia um órgão chamado CONCEFET<sup>8</sup>, com membros de todos os estados. Eles participaram ativamente de reuniões com o MEC tratando dessa reformulação, então houve discussões das propostas para chegar a formatação final. E os diretores das instituições participaram ativamente na definição de onde seriam instalados esses novos *campi*. A Chamada Pública foi de 2007 e a lei saiu em dezembro de 2008, então teve um ano de discussões para se chegar àquela lei. Essas discussões foram traçadas a partir do conjunto de diretores-gerais que permeavam os CEFETs de todo o Brasil (Gestor 5).

Foi uma decisão de governo e aí houve um compartilhamento com os reitores. Na época, o reitor do Instituto, aliás diretor-geral, foi chamado, participou das discussões e compartilhou desse ideal de governo (Gestor 4).

O governo idealizou sozinho esse projeto e depois abriu para discussão, ou seja, o esqueleto do projeto já estava pronto e para isso não houve debate. Então a sua essência se manteve praticamente intacta, enquanto as especificidades de cada instituto foram sim discutidas (Gestor 3).

Quanto à participação da comunidade, apenas um dos entrevistados

---

<sup>8</sup> CONCEFET – Conselho de Dirigentes dos Centros Federais de Educação Tecnológica

fez menção, observando que a participação foi pequena.

A participação da comunidade foi pequena, houve uma consulta, mas como as direções tinham que se manifestar dentro de um período pequeno, não foi algo muito estudado ou planejado a princípio; era uma velocidade grande para atender àqueles tipos de exigências que o governo estava exigindo, e isso terminou, de certa forma, empurrando essa situação (Gestor 1).

Algumas análises podem ser realizadas a partir desses trechos. A primeira delas refere-se ao fato de ter sido um projeto criado em sua essência pelo governo, o que fica claro no discurso do Gestor 5, quando expõe que “foi uma decisão de governo”, e na fala do Gestor 3, ao afirmar que “o governo idealizou sozinho esse projeto e depois abriu para discussão”, complementando que a essência do projeto se manteve praticamente intacta.

É importante lembrar que a formulação de uma política deve contar com a participação dos atores envolvidos no processo, e que não deve ser fruto de uma imposição tecnocrata de um governo que acredita sobretudo no conhecimento técnico de sua administração, de modo a impor um projeto de cima para baixo (FREY, 2000).

Cabe ainda discutir a respeito da participação da comunidade. Ao que parece, houve uma ampla discussão entre os diretores-gerais e o Ministério da Educação, contudo, a partir da fala dos entrevistados, não se percebeu o envolvimento da comunidade na idealização da política. Segundo Souza (2006), embora uma política pública seja materializada pelo governo, não se deve restringir a participação dos agentes informais, sobretudo porque eles são, muitas vezes, os beneficiários da política ou os implementadores dela.

Por fim, vale lembrar que a criação do IFPB foi decorrente da fusão da Escola Agrotécnica (EAF) de Sousa e do Cefet-PB e que a primeira era representada pelo Conselho das Escolas Agrotécnicas Federais (CONEAF), enquanto a segunda era representada pelo CONCEFET. Assim, o CONEAF emitiu em junho de 2007 um documento para contribuição ao debate aberto da proposta de criação dos IFs, no qual expôs o receio da fusão das instituições.

A imediata unificação gera um risco de subordinação entre as instituições, o que certamente será prejudicial à manutenção de suas identidades e, conseqüentemente, inibir iniciativas voltadas ao atendimento de demandas específicas (CONEAF, 2007).

A partir da análise desse documento fica claro que havia um receio das EAFs

pela unificação das instituições, temendo a perda de sua autonomia e risco de subordinação, principalmente por elas serem instituições de menor porte, quando comparadas aos CEFETs. Esse receio foi relatado por dois dos entrevistados.

O processo foi muito delicado, porque as agrotécnicas, principalmente, sentiram-se receosas em assumir, pois perderiam a sua autonomia. E acabaram perdendo, de certo modo. Elas eram um órgão forte, inclusive tinham um conselho que tinha mais poder político do que a CONCEFET (Gestor 1).

As Escolas Agrotécnicas não queriam perder sua identidade, elas almejavam a transformação em CEFET para ofertarem cursos de nível superior voltados para área agrícola e a ampliação no número de vagas ofertadas. O CONEAF expôs no documento enviado ao MEC uma série de sugestões para um novo desenho da Rede Profissional de Educação Tecnológica, porém, segundo Otranto (2012), o MEC trabalhou junto à Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec) com afinho para colocar por terra todos os argumentos apresentados pelo CONEAF. Dessa forma, é possível constatar que a participação das EAFs não teve uma influência relevante na formulação da política proposta pelo governo.

#### 4.1.3 Preparação e capacitação dos agentes implementadores da política

O sucesso da implementação de uma determinada política pública também deve estar atrelado à capacitação dos atores envolvidos no processo. Draibe (2011) lembra que para a execução de um determinado programa é imprescindível verificar a capacidade dos agentes para cumprirem as tarefas que lhes foram conferidas na implementação da política. Tendo em vista a abrangência da política de criação do IFPB, torna-se necessário avaliar se os agentes responsáveis pela sua implementação foram capacitados para desenvolverem suas habilidades em um espaço que passaria por uma série de transformações.

A partir do discurso dos entrevistados, percebe-se que não houve uma capacitação prévia dos agentes implementadores da política. O que se observa é que as capacitações ocorreram após a transformação do Cefet-PB em IFPB, e que nem todos os gestores tiveram a oportunidade de participar dos cursos ofertados pelo governo por meio da Escola Nacional de Administração Pública (Enap).

Não participamos de nenhum treinamento a princípio, buscamos nos capacitar por meio de um esforço pessoal. Depois o MEC fez um curso de especialização, que nem chegou ao final, logo depois fez

outro curso com os diretores, mas as pessoas já estavam investidas em suas novas funções (Gestor 1).

Eu não recebi formação para assumir meu novo cargo, existia uma base e experiência como diretor no Cefet-PB. Não houve tempo para capacitação; fomos gradativamente aprendendo a partir da experiência e dos nossos erros. Depois houve sim programas de capacitação, mas no primeiro momento não deu tempo. Nós buscamos as pessoas que tinham a maior base pragmática, com conhecimento não só teórico, como também prático, e estimulamos a socialização do saber. E aí tivemos que entrar todos no mesmo barco e remar com a colaboração de todos: dos novos e antigos servidores (Gestor 2).

Talvez não antes de assumirmos os novos cargos, mas com certeza fomos nos capacitando aos poucos. O MEC disponibilizou cursos para os gestores, através da Enap, lá em Brasília, muitos de nós participamos. Talvez todos não tenham tido a oportunidade na época, mas, de qualquer maneira, esse foi um processo que foi ocorrendo de forma gradativa, conforme as necessidades iam surgindo, até porque não dava para prever tudo (Gestor 4).

Além da não preparação prévia dos agentes implementadores e do alcance limitado de pessoas capacitadas, outro ponto que foi mencionado pelos entrevistados refere-se ao não aprofundamento dos cursos ofertados pelo governo. Pelo que parece os cursos traziam orientações teóricas e, portanto, carecia do conhecimento pragmático, conforme se observa nos trechos abaixo:

Eu diria que alguns participaram, mas não todos. A partir de 2010 o MEC começou a ofertar cursos para os gestores, lá em Brasília, na Enap. Eu não sei se conseguiu atingir a todos, mas houve sim a oferta de curso, o que demonstra que houve uma certa preocupação do MEC. Várias pessoas participaram, os diretores de alguns *campi* e os gestores da Reitoria. Só que eram cursos que trazia uma certa orientação, mas não havia o conhecimento prático. A gente tinha que aprender fazendo (Gestor 5).

Alguns gestores foram convidados a participar de um curso realizado na ENAP para dirigentes. Nesse curso havia mais palestras, se falava sobre o assunto de forma ampla, não existia oficinas práticas. Naquele momento eu precisava de conhecimento prático para, por exemplo, aprender a acessar o SIAFI, a entender como funcionava a contabilidade. Então a falha do governo foi essa, implantar a política e depois capacitar, quando a lógica deveria ser inversa (Gestor 3).

De acordo com o que foi dito pelos entrevistados, é possível perceber que houve uma falha do governo na formulação da política, que não previu um processo de capacitação que fornecesse o conhecimento necessário para habilitação dos agentes implementadores. Assim, observa-se que os implementadores da política tiveram que se adaptar à nova configuração da rede e a sua nova institucionalidade à medida que o processo ia se desenvolvendo, não tendo, portanto, uma

compreensão clara sobre a extensão da política idealizada pelo governo.

Para que se possa compreender o dimensionamento da política em foco, avaliaremos a seguir algumas repercussões no âmbito da gestão do IFPB, considerando os seguintes pontos: infraestrutura física e organizacional, recursos humanos e orçamento e finanças.

## 4.2 Infraestrutura Física e Organizacional

Existem diversos fatores que podem comprometer o êxito da implementação de uma política pública, entre eles, destaca-se a organização da estrutura física e organizacional. Silva e D'ascenzi (2013, p. 106) esclarecem que

fatores como disponibilidade e qualidade dos recursos humanos e materiais, estrutura e a dinâmica das regras organizacionais (formais e informais), fluxo e disponibilização de informações influenciam a forma como se dará a apropriação e implementação do plano nos espaços locais [...] A estrutura e a dinâmica dos espaços de trabalho são elementos importantes que conformam a percepção dos atores locais e sua ação.

Dessa forma, cresce a importância de se avaliar as mudanças ocorridas no arranjo organizacional, bem como as transformações físicas implementadas para se adequar à nova estrutura do IFPB, a partir da análise documental e da perspectiva dos entrevistados.

### 4.2.1 Alterações no arranjo organizacional e o novo design da administração

A Seção IV, “Da Estrutura Organizacional dos Institutos Federais, da Lei nº 11.892/08, indica que essas instituições são organizadas em estrutura multicampi, tendo como órgão executivo a Reitoria, composta por 1(um) reitor e 5 (cinco) pró-reitores. Os órgãos superiores da administração são formados pelo Colégio Dirigentes<sup>9</sup> e pelo Conselho Superior<sup>10</sup>, sendo a presidência de ambas representadas pelo reitor. A Reitoria, considerada órgão da administração central, pode funcionar em espaço distinto de qualquer um dos *campi*. Os *campi*, por sua vez, são dirigidos pelos diretores-gerais (BRASIL, 2008a).

---

<sup>9</sup> O Colégio de Dirigentes é um órgão consultivo, composto pelo reitor, pelos pró-reitores e pelo diretor-geral de cada um dos *campi* que integram o Instituto Federal (BRASIL, 2008a).

<sup>10</sup> O Conselho Superior é um órgão de caráter consultivo e deliberativo, composto por representantes dos docentes, estudantes, servidores técnicos-administrativos, egressos da instituição, da sociedade Civil, do Ministério da Educação e do Colégio de Dirigentes do Instituto Federal (BRASIL, 2008a).

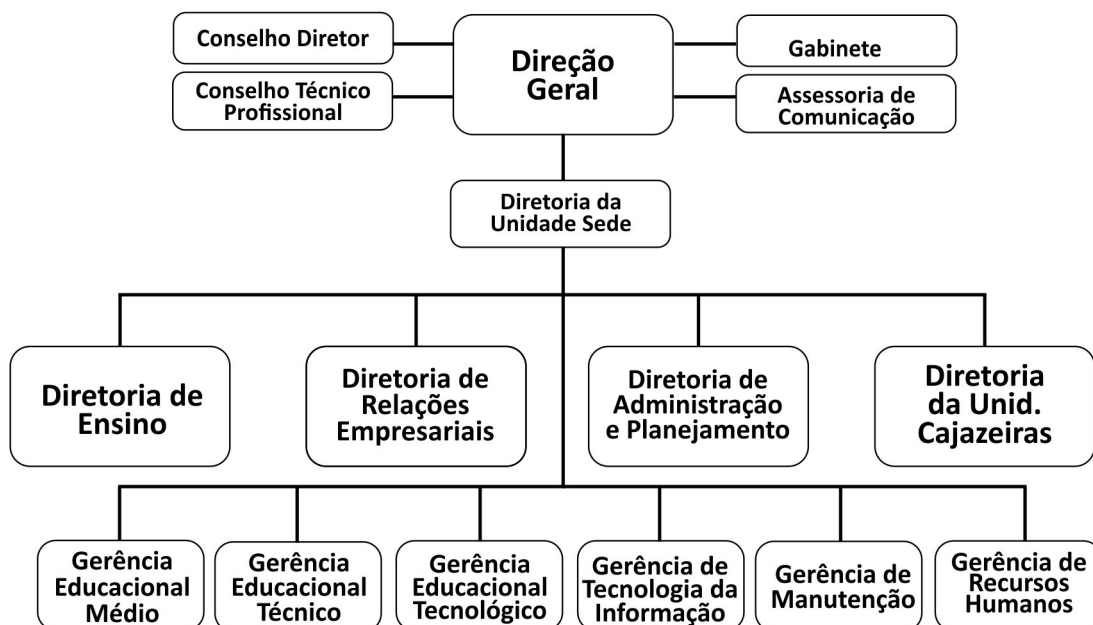
Cumpra demonstrar a estrutura organizacional do CEFET para que se possa entender o redimensionamento da configuração atual. O Decreto nº 5.224/04, que dispõe da organização dos Centros Federais de Educação Tecnológica, em seu Capítulo III, “Da Estrutura Organizacional”, dispõe da seguinte forma a estrutura básica do CEFET:

Art. 5º Os CEFET possuem a seguinte estrutura básica: I - órgão colegiado: Conselho Diretor; II - órgãos executivos: a) Diretoria-Geral; b) Diretorias de Unidades de Ensino; c) Diretorias Sistêmicas; III - órgão de controle: Auditoria Interna.

Segundo ainda o Decreto nº 5.224/04, os Cefets contavam em sua estrutura organizacional com até cinco Diretorias Sistêmicas, constituídas em função das necessidades específicas de cada centro, e a administração superior de cada Cefet tinha como órgão executivo a Diretoria-Geral e como órgão deliberativo e consultivo o Conselho Diretor.

A fim de tornar mais clara a estrutura do antigo Cefet-PB e do IFPB, demonstra-se abaixo os organogramas tanto da Sede quanto da administração da Sede, conforme Regimentos de 2003 e 2010, respectivamente:

**Figura 2 – Organograma da Sede do Cefet-PB em 2003<sup>11</sup>**



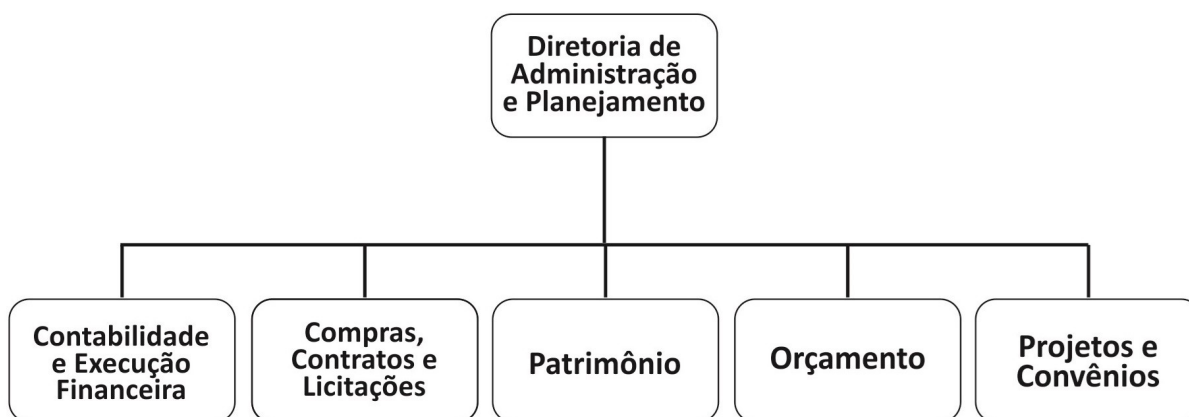
Fonte: Adaptado de Brasil (2003).

No desenho da estrutura organizacional dos Cefet-PB, apresentado na Figura

<sup>11</sup> O organograma apresentado vigorou até a transformação do Cefet em IFPB.

2, havia uma única unidade gestora, denominada Sede, e um polo vinculado a essa unidade, denominada Unidade Descentralizada de Ensino de Cajazeiras<sup>12</sup>. Existia apenas um CNPJ e todo processo administrativo da UNED Cajazeiras era comandado pela sede. A partir da transformação do Cefet-PB em IFPB, as Unidades Descentralizadas transformaram-se em *campus*, tornando-se unidades gestoras que possuíam seu próprio CNPJ e eram responsáveis por suas atividades de gestão.

**Figura 3** – Organograma da Diretoria da Administração do Cefet-PB em 2003<sup>13</sup>



Fonte: Adaptado de Brasil (2006).

A Figura 3 apresentada acima, representa a Diretoria de Administração e Planejamento e os setores subordinados a ela. É possível constatar que já existia a maior parte dos eixos estruturantes, contudo se percebe uma simplificação da estrutura, uma vez que não havia coordenações vinculadas a esses setores.

Questionados sobre a estrutura da Administração Central do Cefet-PB, os gestores explicam o seu funcionamento:

O Cefet era um órgão que tinha uma unidade sede, mas naquela época não entendíamos que aquilo era uma espécie de Reitoria, porque era esse espaço que tinha o domínio das outras duas unidades: Cajazeiras e Campina Grande. Só que era uma coisa diminuta. A unidade sede eu diria que era uma Reitoria reduzida, com menos setores, menos cargos de direção e função gratificada. Existia uma quantidade bem menor de servidores, de gestores (Gestor 5).

A estrutura da administração era bem mais enxuta, bem mais compacta, porque éramos bem menos em unidades. Era quase que centralizada. Nós trabalhamos numa estrutura onde a partir da

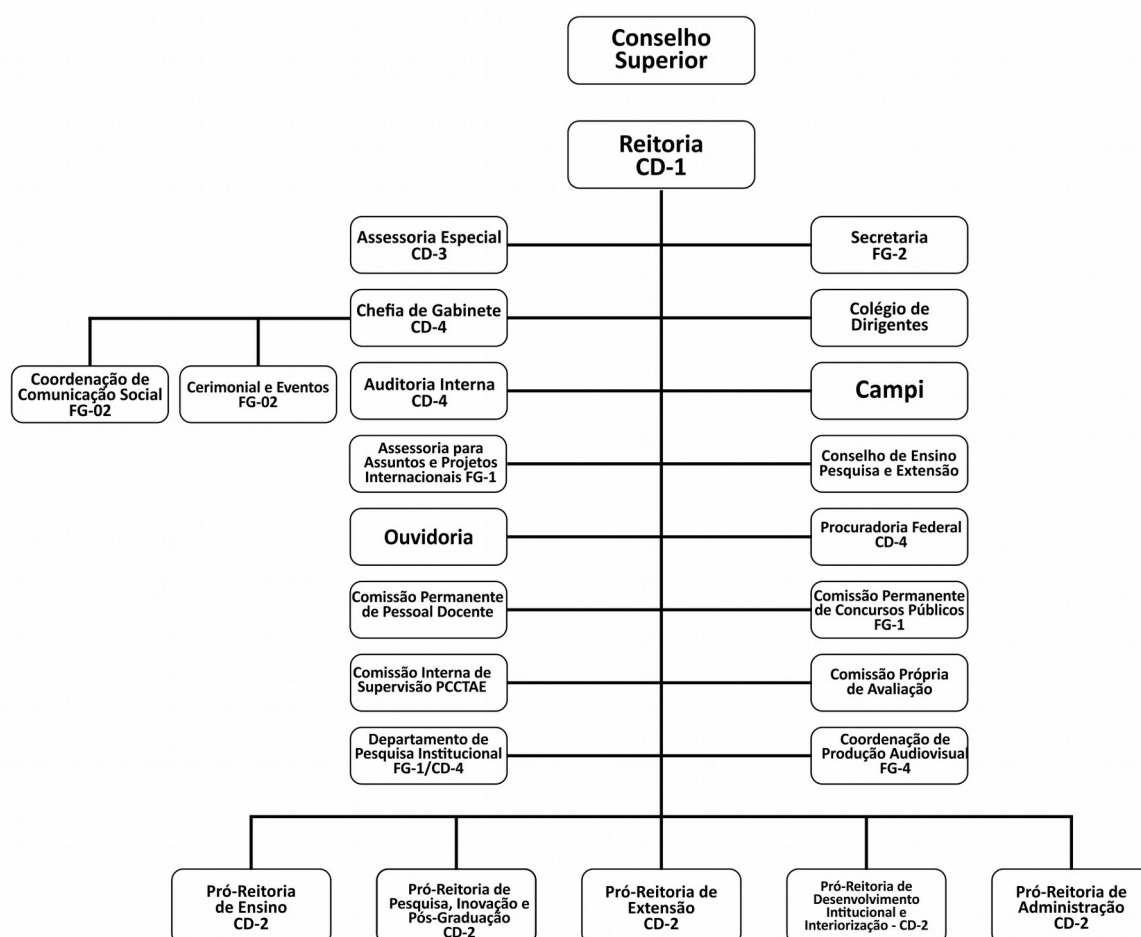
<sup>12</sup> Não foi mencionada a Unidade Descentralizada de Campina Grande, pois ela só entrou em funcionamento em 2007, não constando, portanto, no organograma publicado no Regimento Geral de 2003.

<sup>13</sup> O organograma apresentado vigorou até a transformação do Cefet em IFPB.

Diretoria Central a gente administrava as unidades que eram poucas, no caso, até 2008, a gente só tinha Sousa, Cajazeiras, Campina Grande e o Campus João Pessoa, e praticamente atuávamos de forma centralizada (Gestor 2).

A estrutura do IFPB foi modificada, conforme se observa na Figura 4 abaixo, devido à nova proposta apresentada na Lei nº 11.892/08, em que os IFs deveriam assumir uma estrutura multicampi, adquirindo uma estrutura própria “composta por um conjunto de Unidades com gestão interdependente entre os campi e a reitoria, integrados por princípios institucionais estratégicos de diversas organizações com estruturas híbridas” (FERNANDES, 2009, p. 6).

**Figura 4** – Organograma da Reitoria do IFPB em 2010



Fonte: Adaptado de Brasil (2010a).

A partir da análise das imagens, percebe-se que os organogramas representados pelas Figuras 2 e 3, correspondentes ao antigo Cefet-PB, são bem

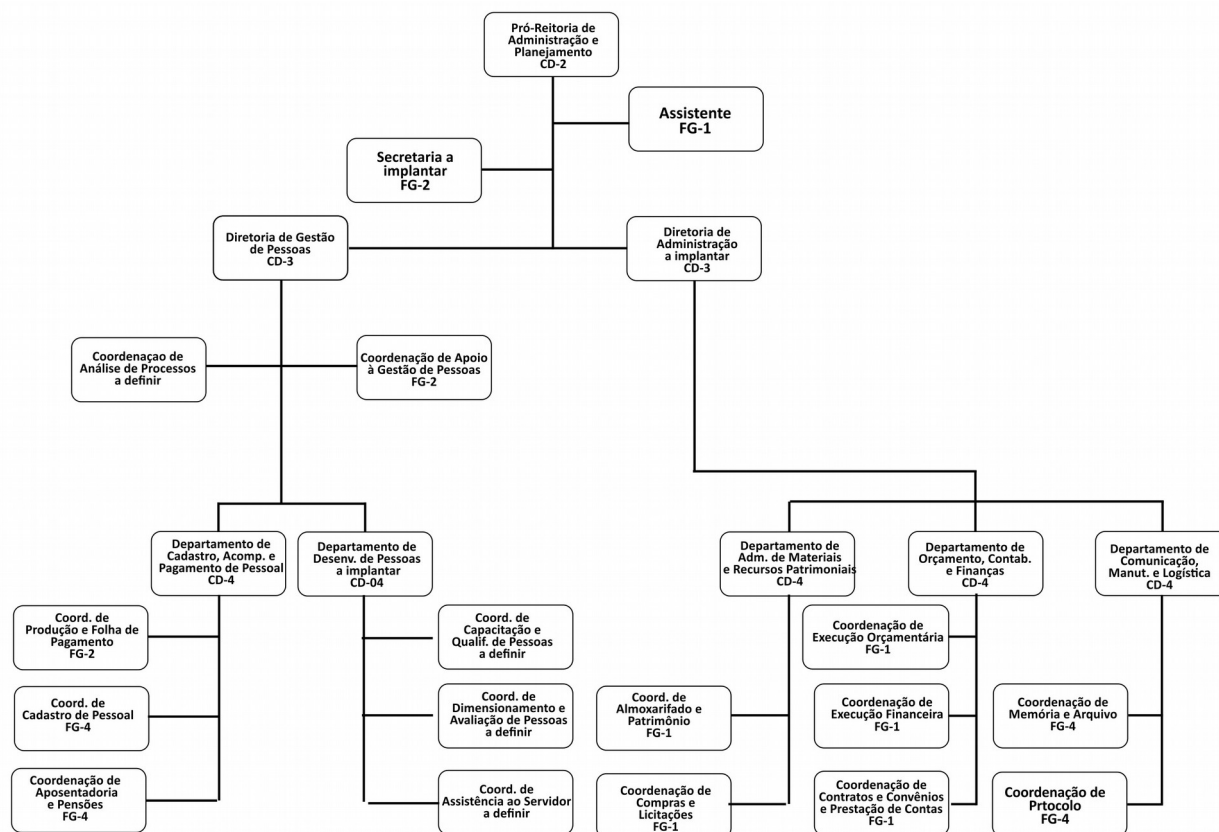
mais enxutos quando comparados aos organogramas apresentados por meio das Figuras 4 e 5 (demonstradas a seguir), confirmando o discurso dos gestores, quando comentam que a estrutura organizacional do Cefet-PB era reduzida. Assim, torna-se claro constatar que houve um incremento de departamentos e diretorias e, conseqüentemente, a estrutura organizacional tornou-se mais complexa. Fernandes (2016, p. 261) afirma que “as realidades administrativas indicam que quanto maior for a organização, mais complexa ela é, exigindo mais unidades de gestão e, em consequência, o surgimento de hierarquizações de autoridade”.

Existem diversos tipos de estruturas organizacionais<sup>14</sup>. Fernandes (2016) configura os Institutos Federais com a modelagem de Estrutura Divisionalizada, caracterizada dessa forma por se tratar de um conjunto de unidades semi-autônomas (os *campi*), que se encontram inter-relacionadas mediante uma estrutura central, denominada sede (Reitoria). Cada uma de suas divisões possui a sua própria estrutura, contudo a sede é a responsável pela coordenação das divisões. Uma das principais vantagens desse tipo de estrutura é a descentralização, resultado da autonomia concedida às unidades.

**Figura 5 – Organograma da Pró-Reitoria de Administração e Planejamento (2010)**

---

<sup>14</sup> Existem cinco tipos de estruturas organizacionais, caracterizadas a partir das componentes básicas da organização, dos seus inter-relacionamentos e dos mecanismos de coordenação, são elas: Estrutura Simples, Burocracia Mecanicista, Burocracia Profissional, Estrutura Divisionalizada e a Adhocracia. Para entender melhor sobre cada uma delas, ler Mintzberg (1995).

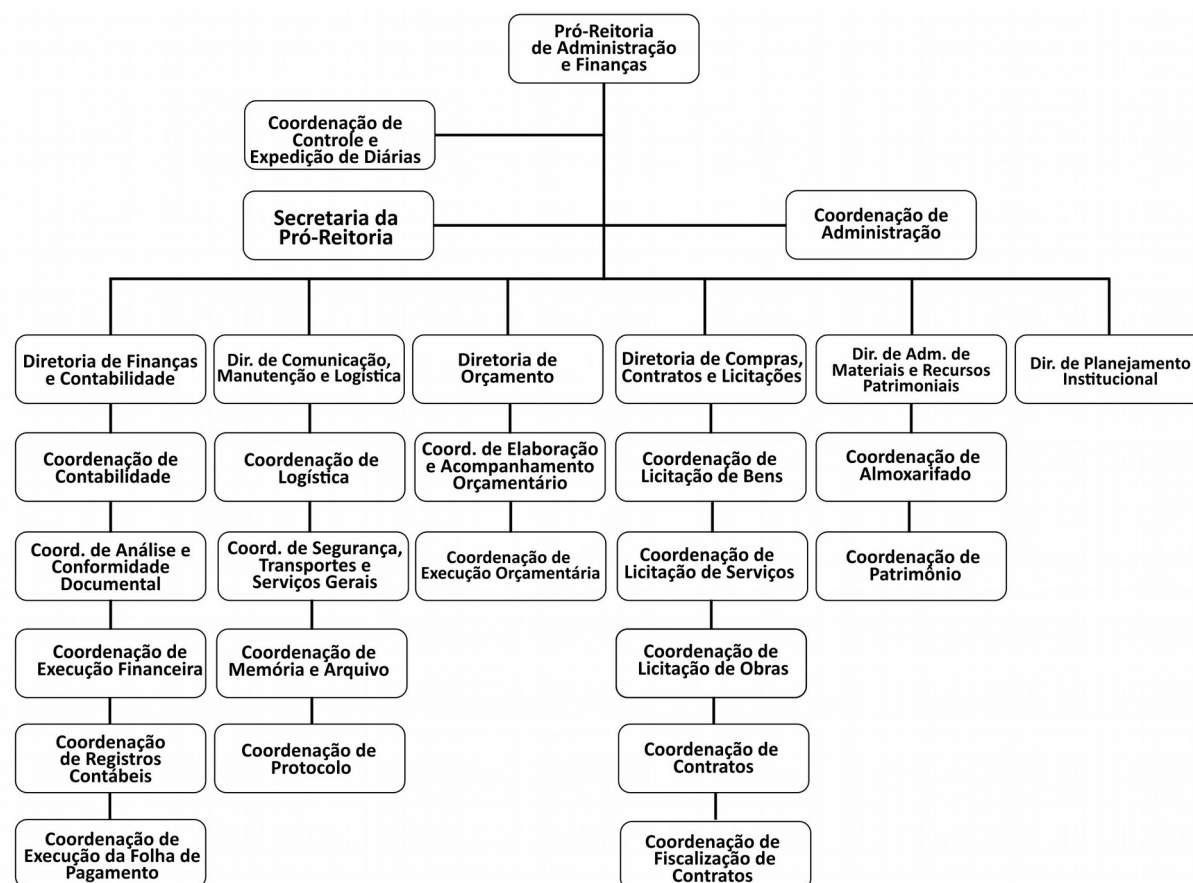


Fonte: Adaptado de Brasil (2010).

No que se refere à denominação dada ao setor responsável pela administração da sede, percebe-se que antes chamava-se Diretoria de Administração e Planejamento, conforme Figura 3, passando a ser denominada de Pró-Reitoria de Administração e Planejamento (PRAP), após a transformação do Cefet-PB em IFPB. As mudanças vão além do incremento de novos setores, funções e cargos de Direção, destacando a vinculação da Diretoria de Recursos Humanos à PRAP, antes denominada Gerência de Recursos Humanos, ligada à Unidade Sede.

Cumprido, por fim, apresentar o organograma da atual Pró-Reitoria de Finanças (PRAF), disponibilizado no site do IFPB.

**Figura 6** – Organograma da Pró-Reitoria de Administração e Finanças em 2016



Fonte: Adaptado de <https://www.ifpb.edu.br/praf/organograma>.

Percebe-se a partir da comparação entre a Figura 4 e a Figura 6, que houve uma reestruturação no organograma da administração da sede, mudando a sua nomenclatura de Pró-Reitoria de Administração e Planejamento (PRAP) para Pró-Reitoria de Administração e Finanças (PRAF). É curioso observar que não consta no organograma da PRAP nenhum setor destinado ao planejamento – antes responsabilidade da Pró-Reitoria de Desenvolvimento Institucional e Interiorização<sup>15</sup> –, contudo observa-se no atual organograma da PRAF a inclusão da Diretoria de Planejamento Institucional.

Sobre a atual estrutura organizacional da administração, os gestores se pronunciaram de forma positiva, relatando que as mudanças contribuíram para a melhoria da organização administrativa.

Sem dúvidas a estrutura da Administração cresceu demasiadamente, acompanhando claramente a lógica de crescimento do IFPB. A Diretoria Administrativa transformou-se em Pró-Reitoria de

<sup>15</sup> A Pró-Reitoria de Desenvolvimento Institucional foi extinta e criou-se a Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis, conforme Resolução nº 246, de 18 de novembro de 2015. O planejamento que antes era de responsabilidade de uma Pró-Reitoria, passou a fazer parte das atribuições da Pró-Reitoria de Administração e Finanças, por meio da Diretoria de Planejamento Institucional.

Administração e, com isso, adquirimos uma série de funções e cargos de direção. Tudo isso foi muito importante para criarmos uma estrutura mais descentralizada (Gestor 2).

No que se refere à estrutura da administração, houve uma ampliação da máquina administrativa. O governo colaborou com a destinação de mais funções para a instituição, de mais cargos e funções gratificadas. E a instituição pode fazer uma reestruturação de modo a melhorar os processos institucionais, através de novas diretorias e coordenações. Na questão de organização administrativa esse modelo ficou bem melhor, porque foi possível dividir melhor as atividades e as atribuições de cada setor (Gestor 5).

Conclui-se que a estrutura organizacional da administração do IFPB vem passando por profundas transformações, tanto em decorrência da expansão da rede – e o conseqüente incremento de recursos humanos, funções, cargos de direção – quanto pela modernização de sua estrutura – a delegação de responsabilidades, favorecendo o processo de descentralização de decisões. Contudo, percebe-se que a estrutura do IFPB está em constante metamorfose, o que sugere que essa instituição está atravessando um processo de amadurecimento e necessitará de tempo e experiência para estabelecer sua nova institucionalidade.

#### 4.2.2 Ampliação e adequação da infraestrutura física

Uma política pública que prevê um aumento da oferta de serviços públicos necessita da ampliação da infraestrutura instalada. Assim, o planejamento da infraestrutura física adequada, entre outras variáveis, garante a plena implementação e o futuro sucesso de uma determinada política pública (BITTENCOURT, 2015).

No que diz respeito à infraestrutura física da administração central do Cefet-PB, os gestores relataram que a estrutura era reduzida, porém adequada para atender às necessidades da época.

A instituição sempre teve, historicamente, uma estrutura muito boa, a gente tem que destacar isso. Desde que era Escola Técnica e depois como Cefet, desde os seus primórdios, a escola sempre foi muito bem referenciada em termos de estrutura. É preciso entender que a implantação dos institutos não veio para compensar uma precariedade antiga, não, a gente tem que destacar que sempre foi uma estrutura muito boa. Claro que bem mais reduzida, os equipamentos não eram tão modernos, mas não tem como comparar porque a tecnologia avançou. A verdade era que tínhamos uma estrutura muito satisfatória para as necessidades da época (Gestor 4).

Essa é uma questão muito relativa. Se pararmos para analisar, veremos que ampliação da estrutura física foi necessária para atender um processo de expansão. Agora, dentro da antiga realidade do Cefet e das demandas que ele possuía, eu acredito que a infraestrutura física era adequada para atender às necessidades daquela época (Gestor 5).

Apenas um dos entrevistados, o Gestor 3, apresentou algumas dificuldades enfrentadas pela gestão do Cefet-PB, que afetava diretamente a estrutura de trabalho. O referido gestor informou que, pelo processo de compras ser muito rígido na época, dificultava a aquisição dos bens e a padronização dos equipamentos.

Como já foi relatado pelo Gestor 5, o Cefet já tinha uma espécie de unidade sede, onde funcionava uma Reitoria reduzida, junto do que hoje é o Campus João Pessoa. Após a transformação do Cefet-PB em IFPB, a sede tornou-se campus e precisou criar sua estrutura administrativa. Assim, o espaço ocupado em uma pequena parte do agora Campus João Pessoa, localizado na Av. Primeiro de Maio, tornou-se insuficiente e a Reitoria precisou se retirar, conforme já autorizava o artigo 9, § 2, da Lei nº 11.892/08: “A reitoria, como órgão de administração central, poderá ser instalada em espaço físico distinto de qualquer dos campi que integram o Instituto Federal, desde que previsto em seu estatuto e aprovado pelo Ministério da Educação”.

A estrutura da Administração cresceu consideravelmente. A princípio, a PRA ficou instalada em Jaguaribe, no Campus João Pessoa, mas devido ao crescimento tanto do campus quanto da Reitoria tivemos que sair de lá. O espaço cresceu, o número de servidores também, o IFPB passou a receber mais orçamento e, assim, pôde investir em sua estrutura, disponibilizando os equipamentos e materiais necessários para o bom desempenho das atividades desenvolvidas pelos servidores (Gestor 1).

O Gestor 1 ainda relata que o IFPB já possuía dois prédios na cidade de João Pessoa: o da Casa Rosada, localizado na Avenida João da Mata, e outro na Rua das Trincheiras, contudo nenhuma das estruturas comportava a Reitoria. Assim, adquiriu-se um terceiro prédio, no intuito de construir uma única Reitoria. Esse, por sua vez, localiza-se na Avenida Almirante Barroso, no Centro, e possui uma estrutura originária de escola, já que nele antes funcionava o antigo Colégio Pinóquio.

A Reitoria ficou dividida em três espaços justamente porque a coisa aconteceu muito rápido e também por uma questão de oportunidade por ter recebido um espaço. Por exemplo, a Casa Rosada já era

nossa, mas estava emprestada à Universidade, mas após essa mudança, ela nos foi devolvida. Então existia um prédio pronto, onde não existia atividades sendo desempenhadas, mas precisávamos reformá-lo. O prédio da extensão também já era do IFPB e o prédio do antigo Pinóquio, onde se localiza hoje a PRA, foi o que nós compramos depois, com a intenção de construir a Reitoria lá, centralizando tudo em um só lugar, no entanto até agora isso não aconteceu (Gestor 1).

Em paralelo à aquisição do prédio do Pinóquio, veio a reforma da casa Rosada, que já era um estabelecimento nosso. Essa reforma foi várias vezes interditada por questão de documentação, regulamentação, devido a gente já ter recebido o patrimônio assim. Enfim, nós regularizamos e tocamos pra frente (Gestor 2).

O quadro a seguir representa como se dividiram as Pró-Reitorias entre os três espaços:

**Quadro 3 – Distribuição das Pró-Reitorias entre as estruturas físicas do IFPB**

| <b>Casa Rosada (sede)</b>                                                                                                                                              | <b>Prédio da Almirante Barroso</b>                                                           | <b>Prédio das Trincheiras</b>                                                          |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gabinete do Reitor</li> <li>- Pró-Reitoria de Ensino</li> <li>- Pró-Reitoria de Pesquisa, Inovação e Pós-Graduação</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pró-Reitoria de Administração e Finanças</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pró-Reitoria de Extensão e Cultura</li> </ul> |
| End.: Av João da Mata, 256 – Jaguaribe, CEP 58015-020. João Pessoa-PB                                                                                                  | End.: Av. Alm. Barroso, 1077 – Centro, CEP 58013-120 João Pessoa – PB                        | End.: Rua das Trincheiras, nº 275 – Centro, CEP 58011-000 João Pessoa-PB               |

Fonte: Elaborado pela autora com base em <http://www.ifpb.edu.br>

A divisão da Administração Central em três locais distintos vem comprometendo o seu desempenho e prejudicando toda a estrutura. Quando questionados, os entrevistados relatam os mais diversos problemas em relação a essa divisão, tais como: falha de comunicação, dificuldade na integração entre os servidores, morosidade dos processos e gastos aumentados com serviços terceirizados, energia, água, telefonia, entre outros.

Essa dispersão gera um dispêndio enorme, um aumento de despesa grande para a instituição, além de gerar a dificuldade de integração e interação dos servidores, porque muita gente que está aqui na Reitoria não conhece quem está na PRAF. Isso tem sacrificado muito o instituto, porque as despesas geradas por esse problema acabam afetando o orçamento, que poderia estar sendo aplicado no ensino, na pesquisa e na extensão (Gestor 5).

Devido à Reitoria estar dividida em três ambientes, temos muito mais gastos. Por exemplo, hoje temos um orçamento de R\$ 4 milhões e 300 mil pra 2016, e por estarmos hoje em três ambientes separados, temos um prejuízo de 1 milhão e 390 mil. Se nós conseguirmos unir

todas as Pró-Reitorias e Diretorias Sistêmicas em uma única estrutura, nós conseguiríamos economizar esse valor, além de otimizar o trabalho. Imagina como a comunicação é afetada por essa distância física, o quanto os processos são tramitados mais lentamente, e por aí vai... hoje temos oito motoristas contratados, se estivéssemos em único local, conseguiríamos reduzir para três. O mesmo se aplica aos postos de segurança, que atualmente são cinco. Se a Reitoria estivesse em único prédio, seria possível reduzir para dois. Para conseguirmos atingir bons resultados e poder apresentar uma gestão eficiente, precisamos urgentemente unir a Reitoria numa estrutura única (Gestor 3).

Conforme já foi mencionado, a Lei nº 11.892/08 previa a necessidade da instalação da Reitoria em prédio distinto de quaisquer *campi*. Além disso, o governo dispôs de orçamento para esse tipo de investimento, contudo a gestão do IFPB decidiu por “dar prioridade a outros investimentos”, como expôs o Gestor 3, ratificado pelo relato do Gestor 4 ao dizer que “foi uma questão de prioridade de investimento”. Seria necessário, portanto, que houvesse um maior controle do governo sobre as ações dos gestores, no momento da implementação da política.

Limitar, regular e controlar a discricionariedade dos implementadores são questões centrais. Regras claras, compreensíveis e específicas visam a permitir a difusão do plano e minimizar a discricionariedade, considerada uma distorção da autoridade governamental. Às falhas de comunicação comumente é atribuído o fracasso do processo de implementação, sempre julgado com base no grau de alcance dos objetivos previamente definidos (Lima, 2013, p. 103).

Howlett e Ramesh (1995) delimitam algumas variáveis para garantir o sucesso da implementação de uma determinada política pública, entre elas a organização do aparato administrativo. Assim, faz-se necessário refletir como a criação do IFPB repercutiu no ambiente administrativo, sobretudo no que se refere à acomodação dos servidores e à disponibilidade de equipamentos.

Embora os entrevistados tenham elogiado, de certo modo, o ambiente administrativo da PRAF, apenas um não teceu quaisquer críticas. O que se evidencia no discurso dos entrevistados é que o governo dispôs de recursos para a modernização dos equipamentos, contudo o maior problema decorre de sua estrutura física originária, gerando, a partir daí, uma série de disfunções.

O aumento de recursos possibilitou equiparmos nossas salas e dispormos de uma estrutura mais moderna e confortável para que os servidores pudessem desenvolver suas atividades. Para você ter uma ideia, chegamos a comprar quase 3000 computadores de uma só vez (Gestor 2).

Nós temos uma inadequação da estrutura. Nós reconhecemos que a PRA é um espaço bem localizado, praticamente no centro da cidade, no bairro da Torre, muito bem situado. Por outro lado, como ali era um prédio que funcionava uma escola, nós tivemos que fazer adequações, requalificação do espaço, reestruturação, redimensionamento, no entanto, o espaço ainda não está compatível para o exercício da atividade profissional de forma plena, embora seja um espaço muito digno. O problema foi que aquele espaço não estava originariamente destinado a ser um espaço só de gerenciamento administrativo. Era um espaço acadêmico, porque era uma escola, mas houve essas intervenções, mas acredito que os servidores, eles estão tendo um espaço razoavelmente digno (Gestor 4).

O governo injetou muito dinheiro nos últimos anos e foi possível renovar todo o nosso equipamento, mobília e investir em novas tecnologias. Sem dúvidas houve um grande salto na modernização dos equipamentos, no entanto ainda temos muitos problemas estruturais. O prédio da PRAF não possui estacionamento, nem um espaço para interação dos servidores. Temos um ginásio que é utilizado para guardar o patrimônio adquirido, e ele não está em condições apropriadas para o armazenamento desses bens. Outro ponto também preocupante é a acessibilidade para pessoas portadoras de necessidades especiais. A rampa que existe não está dentro dos parâmetros legais exigidos; além disso, não possuímos um piso tátil. Não temos um sistema de hidrante, o que significa que se houver um incêndio de maior porte, não teríamos condições de apagar sem o auxílio de bombeiros. Os banheiros também precisam de reforma para dar condições aos servidores de tomar um banho, se necessário, entre outras modificações. O prédio que estamos atualmente funcionava uma escola e a estrutura ainda precisa ser modificada para acomodar melhor os servidores (Gestor 3).

Conclui-se que o grande obstáculo no que diz respeito ao ambiente administrativo e sua infraestrutura física reside na necessidade de construção de um espaço que comporte toda a administração central, incluindo todas as Pró-Reitorias e Diretorias Sistêmicas. Um espaço arquitetado para receber uma estrutura administrativa e todo aparato necessário para o seu bom funcionamento, cumprindo todas as normas de segurança e atendendo aos requisitos necessários de acessibilidade para pessoas com deficiência.

### **4.3 Recursos Humanos**

Conforme já mencionado, Silva e D'ascenzi (2013) relatam que os recursos humanos são uns dos fatores que influenciam o processo de implementação de políticas públicas nos espaços locais. Assim, esse tópico tem por objetivo analisar a

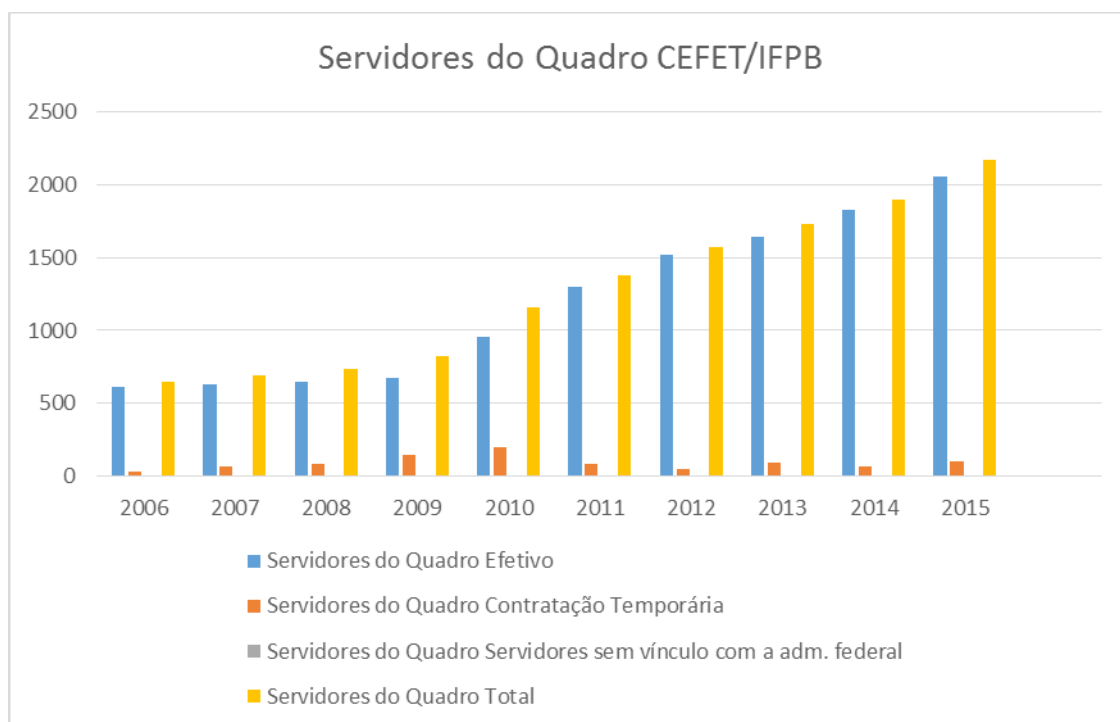
evolução da composição numérica do quadro de pessoal do IFPB, com foco na administração central, bem como avaliar a política de capacitação dos servidores na perspectiva dos entrevistados e a partir da investigação dos relatórios de gestão, no período compreendido entre 2006 e 2015. Ademais, pretende-se analisar o processo de preparação/capacitação dos gestores envolvidos no processo de implementação da política de criação do IFPB.

#### 4.3.1 A evolução da composição numérica do quadro de pessoal

A própria Lei nº 11.892/08, que criou os Institutos Federais, no artigo 6, inciso III, previu que os IFs têm por finalidade e características “promover a integração e a verticalização da educação básica à educação profissional e educação superior, otimizando a infra-estrutura física, os quadros de pessoal e os recursos de gestão”. Conforme se observa, a própria lei já garantia a otimização do quadro de pessoal de cada instituto, tendo em vista a dimensão da expansão que estava por vir.

A partir da avaliação dos Relatórios de Gestão, no período entre 2006 e 2007, não foi possível obter dados padronizados sobre a evolução numérica da composição do quadro de pessoal da administração central, tendo em vista que os critérios utilizados para a exposição dos dados se alterava ano após ano. Contudo, é possível observar que houve um aumento significativo do quantitativo de servidores do IFPB, sobretudo no que se refere ao período que sucedeu a transformação do Cefet em IFPB, conforme observa-se no gráfico a seguir:

**Figura 7** – Evolução do quantitativo de servidores do IFPB de 2006 a 2015



Fonte: Elaborado pela autora com base nos Relatórios de Gestão de 2006 a 2015.

Considerou-se, para elaboração do gráfico acima, todos os servidores do quadro do instituto, incluindo professores e técnico-administrativos de todos os *campi* e Reitoria. Foi realizada uma divisão entre três categoria: servidores do quadro efetivo, entre eles técnico-administrativos e professores efetivos; servidores que possuem contratação temporária, compreendidos pelos professores substitutos; e, por fim, servidores sem vínculo com a administração federal, que foram emprestados por órgãos de outras instâncias. Percebe-se que de 2006 a 2009 houve um modesto aumento no quantitativo de servidores, e que a partir do ano de 2010 houve um sensível incremento de servidores, como consequência do processo de expansão do instituto.

Seria interessante que o gráfico apresentado representasse a evolução numérica de servidores lotados na sede da administração, já que o presente estudo possui esse enfoque, contudo os dados apresentados nos relatórios não permitiram que fosse realizada uma construção que considerasse todo esse período. É importante ressaltar que foram solicitadas, a partir do Sistema de Informação ao Cidadão (SIC), todas as informações necessárias para tornar esta pesquisa mais robusta, no entanto não houve retorno do processo. Assim, faz-se necessário demonstrar as informações encontradas do quantitativo do quadro de servidores

lotados na administração central, mesmo sem haver uma periodicidade.

Conforme dados extraídos dos relatórios de gestão, no ano de 2006 havia 225 técnico-administrativos lotados na sede, e no ano de 2008 houve um aumento ínfimo, totalizando 229. Os dados, a partir de então deixaram de ser exibidos de modo que pudéssemos fazer a evolução do quadro, contudo é possível verificar, a partir do Sistema Unificado de Administração Pública (SUAP) que a Reitoria conta atualmente com 361 técnico-administrativos e 250 docentes, provavelmente exercendo cargos de direção ou funções gratificadas.

Quando questionados sobre a quantidade de servidores lotados na administração do Cefet-PB, a maioria dos entrevistados concorda que a quantidade de servidores era reduzida, porém as atribuições também eram, classificando, dessa forma, a quantidade de servidores como suficiente.

Era suficiente dentro daquela realidade diminuída, então o que posso te dizer é que em detrimento das ações serem reduzidas, a quantidade de servidores era suficiente (Gestor 3).

Volto a te afirmar que essa é uma questão relativa. Naquele tempo a quantidade de servidores era reduzida, a quantidade de oferta de vagas era menor, a quantidade de *campus* também era menor, tudo era menor. Então para aquele modelo reduzido, a quantidade de pessoas era suficiente sim (Gestor 5).

Para a quantidade de trabalho que havia, considero que era suficiente, porém poderíamos fazer mais, se tivéssemos mais (Gestor 2).

Apenas o Gestor 1 relatou que a quantidade de servidores não era suficiente, ao afirmar que “nessa área administrativa sempre tivemos dificuldades, porque a quantidade de servidores não era satisfatória para que pudéssemos implementar uma gestão mais eficiente”. Depreende-se, contudo, a partir do discurso da maioria dos entrevistados, que embora a administração dispusesse de um quadro reduzido de servidores, havia uma equiparação com a demanda de trabalho.

Quando questionados sobre a competência do corpo administrativo, os entrevistados relataram alguns problemas, tais como: limitação e acomodação dos servidores, política de capacitação deficiente e ausência de multiplicadores de conhecimento – pessoas que são capacitadas pela instituição, mas não disseminam o conhecimento.

No que se refere ao quantitativo atual dos servidores lotados na

administração central, os gestores, de um modo geral, disseram que a quantidade de servidores era satisfatória. O Gestor 2 acredita que a partir do quadro atual seria possível produzir mais e que houve uma certa acomodação do pessoal. Na mesma linha de pensamento, o Gestor 3 fala que é preciso mudar a cultura organizacional, relatando que houve um engessamento da estrutura, sugerindo, como melhoria, a implementação de um rodízio entre os servidores, a fim de alcançar novos conhecimentos.

Hoje a quantidade de pessoas é suficiente e poderíamos estar fazendo bem mais. Acho até que estamos nos acomodando. Podemos fazer os de casa trabalhar mais, produzir mais e estar mais presente. A verdade é que temos que justificar o alto investimento que o governo fez (Gestor 2).

A quantidade de pessoas é suficiente, no entanto é preciso melhorar a qualidade do trabalho e mudar a cultura da organização. Existe um engessamento da nossa estrutura devido a peculiaridades de cada pessoa dentro da instituição e isso dificulta que tomemos algumas decisões. Mas poderíamos melhorar esse quadro através da implementação de rodízio, buscando o conhecimento em diversos setores (Gestor 3).

O Gestor 4 relata que houve um aumento proporcional entre a quantidade de servidores e de alunos, informando que existe uma compatibilidade de crescimento no processo de expansão do IFPB. Já o Gestor 5 afirma que, embora tenha havido uma ampliação no quadro de servidores, a demanda de trabalho tornou-se maior e mais complexa, e que o fato dos *campi* novos serem vinculados à Reitoria acaba sobrecarregando-a, de modo que o quantitativo de servidores não se torna suficiente para atender às demandas de trabalho.

Se você for fazer um parâmetro comparativo entre a época do Cefet e hoje, atualmente temos o quádruplo do número de pessoal do que tínhamos naquela época. O instituto cresceu em número de alunos, mais ou menos na mesma proporção, então você tem de fato uma compatibilidade nesse percurso de crescimento. Naturalmente, sempre temos as contingências pontuais das necessidades que sempre vão acontecer, mas no geral, o quantitativo é bastante razoável (Gestor 4).

Hoje é mais difícil do que antes, porque as demandas são muito maiores e mais complexas. Mas acredito que a quantidade de servidores seria suficiente se todos os *campi* conseguissem desenvolver todas as suas atividades, sem repassar o trabalho para a Reitoria. Mas por enquanto, que tem uma série de *campus* dependendo da Reitoria, eu diria que a quantidade de servidores não é satisfatória (Gestor 5).

Embora os gestores tenham apresentado opiniões diversas sobre o mesmo ponto de vista, a maioria deles considera que o quantitativo atual do quadro de servidores da administração central é satisfatório, contudo se faz necessário questionar sobre a competência desses servidores. Para tanto, será analisado no próximo subtópico a política de capacitação do IFPB, tendo em vista que esse é um dos fatores primordiais para o processo de qualificação dos recursos humanos de uma organização.

#### 4.3.2 Capacitação e qualificação dos servidores

As mudanças no paradigma do mundo do trabalho despertaram a necessidade de transformação do modelo de gestão pública. A crescente carência de capacitação e qualificação dos servidores vem assegurar que as mudanças no setor público promovam a melhoria dos serviços prestados, bem como a satisfação profissional do corpo qualificado.

A nova política de capacitação e desenvolvimento de pessoas nasceu por meio do Decreto nº 5.507/2006, que instituiu a política e as diretrizes para o desenvolvimento de pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. A partir desse Decreto, as instituições deveriam desenvolver um plano anual de capacitação para habilitação dos servidores em seus cargos, sobretudo para o exercício de cargos de direção e assessoramento superiores (BRASIL, 2006). Tal Decreto foi instituído dois anos antes da transformação do Cefet-PB em IFPB, momento em que já estava em curso a idealização dessa mudança, o que permitiria crer que o IFPB possuiria todo o arsenal necessário para a qualificação do seu quadro.

Com base nas informações disponíveis nos relatórios de gestão, não é possível identificar a quantidade de servidores capacitados no âmbito da sede da administração. Observa-se que no ano de 2006, 96 servidores foram capacitados, entre eles docentes e técnico-administrativos. Na análise crítica dos resultados, ponto em que trata da “Gestão de Pessoas – organização e capacitação”, o Relatório de Gestão 2006 menciona que “programas estão sendo construídos coletivamente para estimularem a qualificação e participação dos servidores com vista a renovação e ampliação das suas atividades”. No entanto, pelo que parece, ainda não havia, na época, uma política de capacitação consolidada. A partir de 2007 a palavra “capacitação” passou a ser citada cada vez mais nos Relatórios de Gestão, a partir de relatórios

desenvolvidos pelas Pró-Reitorias e *Campi*, conforme demonstrado nos referidos documentos.

A partir do quadro a seguir, é possível acompanhar a quantidade de servidores beneficiados pelos processos de qualificação, no período de 2006 a 2015:

**Quadro 4 – Meta Física de Capacitação dos Servidores**

| <b>Ano</b>  | <b>Meta Prevista</b> | <b>Meta Realizada</b> |
|-------------|----------------------|-----------------------|
| <b>2006</b> | 600                  | 93                    |
| <b>2007</b> | 595                  | 160                   |
| <b>2008</b> | 595                  | 917                   |
| <b>2009</b> | 500                  | 695                   |
| <b>2010</b> | 450                  | 453                   |
| <b>2011</b> | 400                  | 608                   |
| <b>2012</b> | 600                  | 400                   |
| <b>2013</b> | 400                  | —                     |
| <b>2014</b> | 350                  | 400                   |
| <b>2015</b> | 200                  | 700                   |

Fonte: Elaborado pela autora com base nos Relatórios de Gestão de 2006 a 2015.

A meta prevista refere-se àquela proposta pela Lei Orçamentária Anual. Assim, a quantidade de servidores capacitados anualmente relaciona-se com o orçamento do exercício do respectivo ano. Observa-se que nem sempre a meta prevista foi alcançada, contudo há de se ressaltar que muitas vezes o orçamento foi praticamente executado integralmente, tal fato talvez se explique devido a uma má distribuição dos gastos, em que provavelmente foi beneficiada uma quantidade reduzida de pessoas por meio de processos de capacitação mais onerosos para a administração.

Salta-se aos olhos o exercício de 2008, em que a meta realizada superou consideravelmente a meta prevista. Tal fato pode ser atribuído ao processo de expansão que o instituto vivenciava naquele momento, necessitando, dessa forma, renovar os conhecimentos dos servidores antigos e capacitar aqueles que ingressavam na instituição. No ano de 2015 ocorre uma peculiaridade, a meta prevista foi reduzida à metade do exercício anterior, contudo a meta alcançada superou significativamente a prevista. Esse dado talvez se explique devido à crise econômica que se abateu no Brasil nos últimos anos e ao fato de o governo ter contingenciado os gastos no início do exercício, diminuindo, dessa forma, a meta prevista. Outro ponto que

também pode ser considerado para esta análise, no que se refere à meta atingida em 2015, é a realização de cursos *in company*<sup>16</sup>, que permitem um alcance maior de pessoas capacitadas, reduzindo, assim, o gasto com passagens e diárias.

Quando questionados sobre a política de capacitação do antigo Cefet-PB, a maioria dos entrevistados informou que existia uma certa dificuldade devido ao orçamento restrito. O Gestor 3 relatou que não havia, naquela época, uma política de capacitação, e que a qualificação se restringia a um grupo privilegiado.

Havia naquela época muito poucos cursos de capacitação e, além disso, os recursos eram escassos (Gestor 1).

Existiam cursos de capacitação, mas eram poucas pessoas que participavam, mas se você for calcular proporcionalmente hoje, são poucas pessoas também que são capacitadas, porque não há condições orçamentárias e financeiras de se capacitar 100% dos servidores (Gestor 5).

Antigamente não havia política de capacitação, e a capacitação, portanto, era restrita aos gestores da alta cúpula. Muitos deles viajavam muito, se capacitavam, mas não repassavam o aprendizado que foi adquirido. Dessa forma, o conhecimento acabava se limitando aos gestores do alto clero, que se tornavam consultores. Pra eles havia uma vantagem nisso, porque como eles detinham muito conhecimento, eram sempre convidados para assumir os cargos mais altos (Gestor 3).

O discurso do Gestor 5 diverge dos demais, quando relata que “sempre houve política de capacitação, até porque essa é uma responsabilidade da instituição”. De certo modo, a fala Gestor 4 concorda com o Gestor 5 quando diz que “a instituição sempre teve preocupação com essa questão”. Contudo, sobre a política de capacitação, este último não se deixa esquecer que “sempre houve grandes dificuldades. Os aportes nunca estiveram à altura das demandas, porque elas são sempre crescentes”.

Quanto à política de capacitação atual, o Gestor 3 explica como ela funciona e acrescenta que atualmente há uma maior satisfação por parte dos servidores.

A política de capacitação para o corpo técnico estava centralizada aqui na PRAF, agora transferimos para DGEP<sup>17</sup>. Lá eles fazem o levantamento das dificuldades dos setores e das necessidades de formação do servidor. Além de fazerem uma visita aos setores, eles participam de reuniões em que são apresentadas essas necessidades e, dependendo da demanda, são realizados cursos *in company*, respeitando o princípio da economicidade. Embora ainda tenhamos que melhorar a nossa política de capacitação, percebemos, hoje, que os servidores se apresentam mais satisfeitos,

<sup>16</sup> Os cursos *in company* são promovidos para funcionários dentro da organização em que trabalham.

<sup>17</sup> DGEP – Diretoria de Gestão de Pessoas.

justamente por conseguirem participar de cursos que proporcionam o aprendizado para o desenvolvimento das atividades do setor em que eles trabalham.

Dois dos entrevistados relatam a existência de dificuldades orçamentárias para a capacitação dos servidores:

Temos enfrentado dificuldades com os aportes dos recursos, mas temos buscado otimizar essas ações, qualificando e multiplicando de forma heterogênea a oferta nas mais diversas áreas temáticas. Agora temos que destacar que as dificuldades orçamentárias ultrapassam a temporalidade. Elas sempre serão enfrentadas no nosso dia a dia (Gestor 4).

Mesmo havendo um aumento dos recursos orçamentários destinados à capacitação de servidores, os valores não correspondem à necessidade de atualização de todo o quadro de pessoal (Gestor 5).

Percebe-se, a partir do Quadro 4 apresentado nesse subtópico, que o quantitativo de pessoas capacitadas veio aumentando ao longo dos anos. Ainda há, no entanto, uma aparente insatisfação por parte dos gestores no que se refere ao orçamento repassado pelo governo à ação referente a capacitação de servidores. É possível, pois, utilizar-se de ferramentas que otimizem o processo de capacitação, tornando-o menos oneroso e possibilitando o alcance de um número maior de servidores, como é o caso dos cursos *in company*. Outra forma de tornar mais eficiente a política de capacitação é implantar uma consciência entre as pessoas capacitadas, de que elas precisam multiplicar o conhecimento adquirido.

#### **4.3 Orçamento e Finanças**

Uma política pública só pode ser implementada se houver uma programação orçamentária que anteceda sua formulação. Assim, o orçamento público torna-se um dos principais instrumentos para a realização de uma política. Segundo Mânica, 2007, p. 3,

o orçamento instrumentaliza as políticas públicas e define o grau de concretização dos valores fundamentais constantes do texto constitucional. Dele depende a concretização dos direitos fundamentais. Neste cenário, a Constituição de 1988 alçou o orçamento público a importante instrumento de governo, tanto para o desenvolvimento econômico quanto para o desenvolvimento social e político.

É dentro desse contexto que surge a necessidade de se avaliar o orçamento voltado à política de criação do IFPB, considerando os desdobramentos

selecionados nos subtópicos apresentados a seguir.

#### 4.3.1 Distribuição do orçamento

Os Institutos Federais funcionam como uma rede e o órgão representativo dessa rede é o Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (Conif), composto pelos reitores dos institutos. Anualmente, o Conif pleiteia junto à Setec o orçamento necessário para custear as atividades que serão desenvolvidas pelos institutos para o ano seguinte. Esses valores são calculados com base no exercício anterior e corrigidos pela inflação do ano, acrescido de projeções de crescimento. Dessa forma, o Conif elaborou a matriz orçamentária que

tem por objetivo distribuir os créditos orçamentários para um exercício financeiro específico. Historicamente, a matriz é elaborada pelas instituições que compõem a Rede Federal e encaminhada para a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do MEC, para avaliação e aprovação. Após a definição dos limites orçamentários para a composição do Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA, as unidades de Rede Federal recebem os limites para detalhamento das despesas (BRASIL, 2016a, p.1).

Vale lembrar que antes da criação dos Institutos Federais, os Cefets, as Escolas Agrotécnicas e as Escolas Técnicas vinculadas às Universidades apresentavam matrizes orçamentárias distintas (BRASIL, 2016a). Tal fato implicava uma certa concorrência entre essas instituições que pleiteavam seus orçamentos junto à Setec. A partir da matriz orçamentária elaborada pelo Conif, o orçamento passou a ser único, porém com propostas orçamentárias individualizadas por *campi* e reitoria de cada instituição, conforme estabelecido pela Lei nº 11.892/08.

A SETEC, após todos os procedimentos de avaliação, bem como da definição dos limites de crédito que serão disponibilizados pela Secretaria Executiva do Ministério para que as Instituições da Rede Federal possam efetuar o detalhamento da despesa, tem a atribuição de divulgar os valores para as Unidades. Atualmente, a divulgação é feita por meio do Sistema Integrado de Informações do Ministério da

Educação – SIMEC, no Módulo SPO - Programação Orçamentária

(BRASIL, 2016a, p. 1).

A metodologia utilizada na matriz orçamentária para a distribuição dos

recursos, considera, grosso modo, o número de matrículas por *campus*. Vale lembrar, porém, que muitos outros parâmetros são considerados para a composição dos cálculos. Dessa forma, a matriz é composta por blocos e alguns parâmetros. Os blocos se dividem da seguinte forma: pré-expansão, expansão, reitoria, ensino a distância, assistência estudantil, pesquisa aplicada, inovação tecnológica e extensão tecnológica. Assim, cada bloco descrito possui um peso diferente como base para cálculo e, além disso, são considerados os seguintes parâmetros: Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA), Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), categoria dos *campi* e tipos e pesos dos cursos.

#### 4.3.2 Planejamento e participação da comunidade no orçamento

Conforme já mencionado no capítulo 2, uma política pública passa por um ciclo, denominado *policy cycle*, que objetiva estudar a política por meio de fases ou estágios que juntos integram um único processo (BAPTISTA; REZENDE, 2011). O ciclo da política pública, no entendimento de Souza (2006), ocorre de maneira contínua, por meio de um processo complexo, em que, muitas vezes, as fases acontecem de forma simultânea ou fora da ordem prevista. Assim o planejamento de recursos orçamentários antecede a implementação da política e deve estar em constante acompanhamento. Assim, faz-se necessário observar o seu processo no contexto deste estudo.

O Governo Federal vem desenvolvendo esforços para que as instituições de ensino superior implementem mecanismos de planejamento, atualmente já representados pelo Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), que abrange um período de cinco anos e que define a missão da instituição e as estratégias para atingir suas metas e objetivos, e o Planejamento Estratégico. No caso do IFPB, denomina-se Planejamento Estratégico Decenal (Planede) e está sendo construído após vinte anos da elaboração do primeiro e terá abrangência de dez anos (2017-2027). Embora já existam ferramentas de planejamento no IFPB, pretende-se, nesse espaço, entender como funciona o planejamento orçamentário.

Os entrevistados informaram que há sim um planejamento orçamentário, contudo não se percebeu em seus discursos a qual documento eles se referem. Sabe-se que existe a proposta orçamentária que é elaborada com base no exercício anterior, a qual é enviada ao Conif. Esse documento não deixa de ser um

planejamento, pois há uma previsão dos gastos futuros dentro de cada natureza de despesa<sup>18</sup> específica. Além disso, existe o Plano de Trabalho Anual (PTA) elaborado por cada *campus* e Pró-Reitorias, que tem como objetivo nortear as ações que serão desenvolvidas, de acordo com a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Após a concepção de instituto, quando começamos a viver esse novo sistema, os recursos passaram a ser programados, projetados com os *campi*, através de reuniões, juntamente com a coordenação de orçamento, planejamento e a coordenação de assistência estudantil. Os recursos são disponibilizados por meio das ações, como a 20RL (funcionamento) e a 20RG (expansão e reestruturação). Todo esse trabalho passou a ser realizado junto com os diretores-gerais e administrativos e as Pró-Reitorias (Gestor 2).

Hoje há um planejamento sim, mas no começo, embora houvesse no papel, na prática não funcionava da mesma forma. Eu era diretor de um determinado *campus* na época, quando eu comecei a entender como funcionava esse planejamento, mas a maioria dos diretores demoraram muito a entender e, de certo modo, perdemos com isso. Existe uma UG<sup>19</sup>, que recebe todo orçamento e depois o orçamento é distribuído entre os *campi*. Antigamente não se compartilhava esses valores e, por isso, essa descentralização não ocorria de forma uniformizada e isonômica. E por não saber fazer um bom planejamento dos gastos, muitos diretores devolviam parte de seu orçamento, que voltava para Reitoria, pra que ela pudesse executar, a fim de que o recurso não retornasse ao MEC (Gestor 3).

Conforme se observa no discurso do Gestor 3, não existia uma transparência dos recursos orçamentários provenientes da proposta orçamentária para os *campi*, o que impossibilitava uma gestão eficiente dos recursos. Além disso, na visão do entrevistado, os recursos eram devolvidos à Reitoria quando se percebia que determinado *campus* não seria capaz de executar seu orçamento. Questiona-se aqui se essa falta de transparência poderia ser uma estratégia para a Reitoria angariar mais recursos.

Segundo o Gestor 5 havia um planejamento orçamentário na época de sua gestão, que compreendeu o período de 2012 a 2013, denominado Plano de Gestão Orçamentária (PGO), mas esse documento deixou de ser produzido nos últimos anos. Segundo o Gestor 3, o Plano de Trabalho anualmente desenvolvido pelas pró-reitorias e *campi* é elaborado conforme a LOA e, portanto, funciona de maneira similar ao PGO.

Existia o PGO – Plano de Gestão Orçamentária, que contemplava

<sup>18</sup> São categorias econômicas divididas de acordo com o art. 12 da Lei nº 4.320/1964.

<sup>19</sup> Unidade Gestora. A Unidade Gestora é investida de poder para gerir recursos, sejam próprios ou descentralizados.

todos os *campi* e a Reitoria, definindo todos os passos que se pretendia dar. Agora o que acontece culturalmente é que planejamento é feito para ficar na gaveta. Se fala tanto em planejamento, aí quando se faz, se coloca de lado. Isso não é só um problema nosso, mas que ocorre em todo Brasil (Gestor 5).

O entrevistado citado acima chama atenção para a cultura falha do planejamento no Brasil, que, muitas vezes, despende muita energia na sua elaboração e, no final, é esquecido dentro de uma gaveta. Segundo Oliveira (2006), isso geralmente ocorre devido ao caráter tecnicista atribuído ao planejamento, que não permite entendê-lo como um processo, mas como um produto técnico somente. Assim, o planejamento visto como um processo, é passível de constante revisão e adequação, adaptando-se, dessa forma, aos imprevistos ocorridos na fase de implementação das ações.

Quando questionados sobre a participação da comunidade no orçamento, todos os gestores informaram que houve uma ampliação da participação, a partir de reuniões que passaram a ser realizadas em cada *campus* com a comunidade acadêmica.

Na época do Cefet não havia a participação da comunidade no orçamento, essa participação se concentrava na alta cúpula. Hoje essa participação foi ampliada, os gestores e os diretores sistêmicos elaboram o planejamento do orçamento e depois apresentam à comunidade para que haja uma contribuição por parte dela (Gestor 3).

Houve a implantação de alguns procedimentos, por exemplo, antes o planejamento do orçamento se limitava às coordenações e diretorias, e aí pelo volume de necessidades e pela expansão buscou-se uma maior participação da comunidade, mas como se tinha passado um período que a comunidade não participava, porque se houvesse essa participação, não existira condições de atendê-la, isso era feito de uma forma muito discreta. Então o processo de participação da comunidade foi ocorrendo de forma lenta e embora hoje existam convocações para comunidade participar, você percebe que há um tímido interesse por parte dela, justamente porque ainda existe uma cultura de que eles não serão atendidos (Gestor 1).

Embora a participação da comunidade no orçamento tenha sido ampliada, conforme informaram os entrevistados, o Gestor 1 destaca a sua tímida participação, resultante de uma cultura implantada na época do Cefet-PB e que resiste na atualidade. É que a comunidade, segundo ele, se habituou a achar que ela não será atendida e, portanto, a sua participação ocorre de forma acanhada.

Os mecanismos de participação da comunidade possibilitam fortalecer as

instituições democráticas e é nesse sentido que o IFPB vem desenvolvendo meios de atuar nessa lógica. No Relatório de Gestão 2015, o termo “participação da comunidade” foi citado diversas vezes, confirmando que o IFPB tem despendido esforços em desenvolver uma gestão mais participativa. Assim, é possível acreditar que a participação da comunidade acadêmica ocorrerá de forma efetiva, ao passo em que ações nesse sentido se solidifiquem.

#### 4.3.3 Ampliação da autonomia

A Lei nº 11.892/08, em seu artigo 1º, parágrafo único, menciona que as instituições pertencentes à Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica possuem natureza jurídica de autarquia e são detentoras de autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didático-pedagógica e disciplinar e, ainda, conforme artigo 9, com proposta orçamentária anual identificada para cada *campus* e reitoria. Embora os Cefets fossem também considerados autarquias – e, portanto, possuidores de uma certa autonomia –, após a sua transformação em IFs foi estabelecida a reconfiguração de sua estrutura, o que possibilitou a ampliação da autonomia dos *campi*, antes Unidades de Ensino Descentralizadas, totalmente dependentes na unidade sede.

Quando interrogados sobre a autonomia conferida aos institutos, todos os entrevistados informaram que houve uma sensível ampliação, sobretudo no que se refere à autonomia dos *campi*.

A autonomia foi bastante ampliada, até para podermos dar conta dessas 21 unidades que existe hoje, cada uma delas com sua relativa autonomia. Essa ampliação da autonomia era necessária, uma vez que a estrutura se tornou maior, mais pessoas, mais equipamentos, mais tecnologias, softwares para gerir tudo isso (Gestor 2).

A autonomia do Cefet era totalmente reduzida, por exemplo, as UNED de Cajazeiras e Campina Grande não tinham nem orçamento. Quando surgia uma necessidade em Cajazeiras, o diretor tinha que tirar do bolso, muitas vezes, porque daqui que a coisa se resolvesse, demorava demais. Com a transformação em IFPB, essa autonomia começou a aparecer e ela se consolidou a partir da descentralização do orçamento (Gestor 5).

A Lei 11.892 ofereceu essa autonomia, possibilitando uma dinâmica interna de desconcentração das decisões, descentralização do processo de gestão administrativa e orçamentária. A gestão tem suas discussões endógenas, mas tem também um processo integrador e

de interdependência a partir da orientação da Reitoria, na sua macro estrutura regimental e estatutária legal de apontar a supervisão, a orientação e a fiscalização dos procedimentos (Gestor 4).

Interessante o discurso do Gestor 4 quando menciona que a autonomia dos *campi* foi ampliada, mas que a unidade sede (Reitoria) cumpre o papel de orientadora e fiscalizadora da atuação dos *campi*. Essa função de orientar e fiscalizar não está prevista na Lei nº 11.892/08, contudo o artigo 21 do Regimento Interno do IFPB deixa clara a sua atuação: “A Reitoria é o órgão executivo do IFPB, cabendo-lhe a administração, a coordenação e a supervisão de todas as atividades da autarquia”.

É importante ressaltar que a autonomia de um determinado *campus* está relacionada ao seu grau de maturidade. Um *campus* quando criado não possui uma Unidade Gestora (UG), passando um período dependente da Reitoria. Isso ocorre porque, na maioria das vezes, não existe corpo técnico qualificado para execução de suas tarefas. Após ganhar uma estrutura mais sólida, o *campus* vai adquirindo autonomia até tornar-se unidade gestora, com seu próprio orçamento. A fala do entrevistado abaixo retrata bem essa realidade:

Agora, claro, que um *campus* em implantação necessita de um período para adquirir experiência e ter capacidade de executar o seu orçamento. Hoje os recursos são totalmente descentralizados; quando o MEC envia o orçamento para a UG da Reitoria, imediatamente, já se encaminha para cada *campus*. Agora existe o fato de alguns gestores dos *campi* serem acomodados, pedindo para que a Reitoria resolva tudo, para que não se assumam responsabilidades (Gestor 5).

Percebe-se que a autonomia do IFPB foi ampliada, contudo existem algumas razões para que alguns *campi* ainda não desfrutem dela, seja por terem sido recém-inaugurados e, portanto, não por possuírem estrutura adequada; por sentirem-se inseguros para assumir determinadas responsabilidades; ou até mesmo por preferirem um grau menor de autonomia para não arcarem com o peso de novas responsabilidades.

#### 4.3.4 Evolução da despesa orçamentária

Esse subtópico tem por objetivo avaliar a evolução da despesa orçamentária do IFPB no intervalo que compreende o período de 2006 a 2015, a partir do confronto do orçamento do IFPB aprovado na LOA e a sua execução, bem

como analisar a perspectiva dos entrevistados sobre o avolumamento dos recursos e os seus desdobramentos.

É interessante esclarecer alguns termos para facilitar a compreensão dessa análise. Entende-se por Dotação Inicial o valor aprovado preliminarmente na LOA, assim, caso ele sofra alguma alteração ao longo do exercício, passa a ser denominada Dotação Atualizada. Chama-se Créditos Adicionais os valores acrescidos à Dotação Inicial, funcionando como instrumentos de ajustes orçamentários, que permitem uma certa flexibilidade do orçamento para atender às seguintes situações: correção de falhas na LOA, emergências imprevistas, variações de preço de mercado, alterações no rumo das políticas públicas (BRASIL, 2016b).

Para entender a evolução das despesas do instituto em foco, foi avaliado os balanços orçamentários de 2006 a 2015. Os balanços foram retirados do sistema Siafi, e as informações foram compiladas de modo a contribuir para construção do quadro abaixo:

**Quadro 5 – Despesas do Cefet/IFPB sem atualização IGP-DI – 2006 a 2015**

| <b>DESPESAS</b> |                        |                           |                            |                      |
|-----------------|------------------------|---------------------------|----------------------------|----------------------|
| <b>Ano</b>      | <b>Dotação Inicial</b> | <b>Dotação Atualizada</b> | <b>Despesas Executadas</b> | <b>% de execução</b> |
| <b>2006</b>     | 54.465.727,00          | 60.564.250,00             | 59.395.869,22              | 98,07%               |
| <b>2007</b>     | 66.045.641,00          | 67.683.753,00             | 66.599.264,56              | 98,40%               |
| <b>2008</b>     | 68.079.051,00          | 78.465.457,00             | 77.722.219,38              | 99,05%               |
| <b>2009</b>     | 73.596.442,00          | 97.547.168,00             | 93.450.791, 25             | 95,80%               |
| <b>2010</b>     | 130.001.487,00         | 161.663.843,23            | 158.736.998,89             | 98,19%               |
| <b>2011</b>     | 165.626.905,00         | 215.971.149,63            | 201.919.208,97             | 93,49%               |
| <b>2012</b>     | 213.304.430,00         | 275.260.027,12            | 248.209.779,87             | 90,17%               |
| <b>2013</b>     | 237.381.776,00         | 313.087.819,71            | 299.390.167,37             | 95,62%               |
| <b>2014</b>     | 333.693.081,00         | 421.715.798,63            | 377.079.875,34             | 89,42%               |
| <b>2015</b>     | 363.751.559,00         | 442.824.813,00            | 412.825.402,57             | 93,23%               |

Fonte: Elaborado pela autora com base nos balancetes orçamentários de 2006 a 2015 retirados no SIAFI.

É importante, pois, observar o que diz Assaf Neto (2012) sobre análise comparativa de valores monetários em diferentes anos. Para o autor, é necessária a utilização da técnica de deflacionamento/inflacionamento para que haja a atualização

dos valores, tendo em vista que o poder aquisitivo da moeda sofre alterações. Assim, para dar base a uma análise fiel da evolução das despesas, esta pesquisa atualizou os valores apresentados no Quadro 5, com base no Índice Geral de Preço – Disponibilidade Interna (IGP-DI), divulgados pela Fundação Getulio Vargas (FGV), tendo em vista que, conforme Silva (2012), é um índice utilizado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para atualização das Demonstrações Contábeis do Setor Público.

**Quadro 6 – Despesas do Cefet/IFPB com atualização IGP-DI – 2006 a 2015**

| <b>DESPESAS</b> |                        |                           |                            |                      |
|-----------------|------------------------|---------------------------|----------------------------|----------------------|
| <b>Ano</b>      | <b>Dotação Inicial</b> | <b>Dotação Atualizada</b> | <b>Despesas Executadas</b> | <b>% de execução</b> |
| <b>2006</b>     | 96.796.735,53          | 107.635.058,09            | 105.558.606,50             | 98,07%               |
| <b>2007</b>     | 108.826.485,46         | 111.525.679,07            | 109.738.716,85             | 98,40%               |
| <b>2008</b>     | 102.750.487,32         | 118.426.503,10            | 117.304.747,93             | 99,05%               |
| <b>2009</b>     | 112.708.592,47         | 149.387.710,96            | 143.114.352,55             | 95,80%               |
| <b>2010</b>     | 178.895.457,17         | 222.466.125,66            | 218.438.485,91             | 98,19%               |
| <b>2011</b>     | 217.002.713,36         | 282.963.238,84            | 264.552.526,82             | 93,49%               |
| <b>2012</b>     | 258.567.882,67         | 333.670.530,88            | 300.880.189,13             | 90,17%               |
| <b>2013</b>     | 272.683.928,42         | 359.648.571,42            | 343.913.877,24             | 95,62%               |
| <b>2014</b>     | 369.319.736,09         | 466.740.176,30            | 417.338.710,26             | 89,42%               |
| <b>2015</b>     | 363.751.559,00         | 442.824.813,00            | 412.825.402,57             | 93,23%               |

Fonte: Elaborado pela autora com base nos balancetes orçamentários de 2006 a 2015 retirados no SIAFI.

Observa-se a partir do Quadro 6 que o orçamento cresceu durante o período selecionado, contudo, é possível perceber que no ano de 2015 ocorreu uma exceção. Possivelmente a redução do orçamento em 2015 esteja relacionada à crise econômica que abateu o Brasil e teve início nesse período, refletindo no contingenciamento de gastos. Outro ponto que vale ser discutido é a diferença entre a dotação atualizada e a dotação inicial, denominada de crédito adicional. Essa diferença é aumentada sensivelmente, a partir do momento que o Cefet se estabelece como IFPB, notadamente a partir do ano de 2008.

Sobre a coluna despesas executadas, considera-se os valores empenhados<sup>20</sup>

<sup>20</sup> O empenho é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação

nos respectivos exercícios, e a última coluna, por sua vez, calcula a porcentagem de execução a partir da multiplicação da despesa executada por 100, dividida pela dotação atualizada. Ao se observar a coluna de porcentagem de execução demonstrada no quadro acima, percebe-se que de 2006 a 2008, o instituto teve uma variância na execução do orçamento entre 98,7% e 99,5%. Interessante observar que de 2009 a 2016, esse percentual variou entre 89,42% e 98,19%. Dois fatores podem ser considerados para o resultado apresentado no Quadro 5: o aumento expressivo dos créditos adicionais, sobretudo se eles foram repassados ao final do exercício, impossibilitando o uso em sua totalidade; e a falta de estrutura e de recursos humanos para gerir as despesas em relação ao aumento expressivo de recursos.

Os discursos dos entrevistados a seguir citam essas duas situações:

É interessante observar que o investimento do governo, embora seja aprovado na LOA, ele vem em partes. E, às vezes, passávamos por contingenciamentos e, no final do ano, o recurso era liberado. Claro que esse fato dificultava a execução da despesa, porque tínhamos um grande volume de recursos para gastar em curto espaço de tempo (Gestor 2).

O governo tinha começado a injetar mais recursos, mas havia uma limitação da equipe para execução. Para a gente receber o orçamento que o governo estava disposto a repassar, precisaríamos de projetos, mas devido a nossa limitação de recursos humanos, deixamos de recebê-los ou, às vezes, até recebemos e não tivemos capacidade de executar tudo (Gestor 3).

É oportuno, pois, ressaltar que não se pode assegurar uma educação de qualidade apenas injetando um volume maior de recursos, contudo sabe-se que uma maior disponibilidade financeira pode ser um ponto de partida para a melhoria do ensino público (FRIGOTTO, 2005).

Quando questionados sobre a quantidade de recursos disponíveis na época do Cefet-PB, os entrevistados apresentaram opiniões distintas. Todos concordaram que o orçamento era reduzido, contudo dois deles disseram que era suficiente para atender às demandas da época, enquanto três relataram que eram necessários mais recursos para poder fazer mais. Apenas um deles afirmou incisivamente que o orçamento mal dava para cobrir as despesas básicas: “Nós chegamos ao ponto que o orçamento mal dava para cobrir as despesas permanentes, ou seja, água, luz, telefone e o pessoal de apoio, no caso, os terceirizados” (Gestor 1).

---

de pagamento (BRASIL, 1964, p. 2745).

Durante a implementação da política de criação do IFPB, os entrevistados relataram que a ampliação dos recursos gerou algumas dificuldades. Isso porque o aumento do orçamento se deu a partir de um Termo de Acordo de Metas e Compromissos assinado entre o IFPB e o MEC, que estabeleceu uma série de obrigações para o instituto, como contrapartida do investimento realizado.

Nós tínhamos inicialmente uma estrutura muito pequena para atender um alto investimento. De modo que não poderíamos devolver recursos, ao contrário, tínhamos que conquistar mais, para, no próximo ano, vir mais, porque só assim conseguiríamos crescer. Então canalizamos muitos esforços para se obter o resultado que se planejava para a instituição (Gestor 1).

Vale destacar que na época houve muita compra desnecessária na intenção de se gastar o orçamento, quando, muitas vezes, as reais necessidades eram outras, no entanto, muitas vezes, não dava tempo de planejar, porque as demandas tinham aumentado (Gestor 3).

No que se refere ao orçamento disponibilizado após a criação do IFPB, três gestores não se mostraram satisfeitos, alegando que embora os recursos tenham aumentado consideravelmente, ainda não é suficiente para fazer o que o instituto se propõe. É que a matriz orçamentária é calculada por meio da quantidade de alunos matriculados e, embora se considere algumas variáveis, como já foi dito anteriormente, alguns dos entrevistados julgaram que nem sempre os valores são suficientes para atender às demandas da instituição.

A matriz orçamentária se divide em três partes: pessoal, custeio e capital. Quanto ao custeio, a instituição sempre tem uma demanda crescente. Nós temos o foco em ampliar constantemente a oferta de vagas, no intuito de absorver o maior número de estudantes. Isso demanda a ampliação das necessidades de manutenção e funcionamento da instituição e, naturalmente, há esse incremento de despesa acrescido do fator inflacionário, que faz com que se reduza o poder de compra. Então, você tem um paradoxo: se a instituição cresce e o orçamento permanece o mesmo ou é reduzido, temos uma dificuldade imensa para se manter. Sem falar da necessidade de investimento, de reestruturação de laboratórios, de fortalecimentos das estruturas dos espaços acadêmicos, de realização de visitas técnicas, do processo de capacitação, das ações indissociáveis de ensino, pesquisa e extensão, então tudo isso está a reclamar aportes financeiros que muitas vezes não vem como a gente deseja, em face do fator da estagnação da matriz orçamentária (Gestor 4).

Por fim, dois dos entrevistados apresentaram-se satisfeitos com a quantidade de recursos repassada pelo governo após a criação do IFPB. Segundo o Gestor 1, o IFPB vem atravessando um período de crescimento de qualidade, em que muitas ações foram desenvolvidas devido à ampliação do investimento na Rede Federal de

Educação Profissional, tais como: implantação e estruturação de novos *campi*, reforma nas estruturas antigas, construção de laboratórios, substituição de toda frota de veículos, entre outros benefícios citados.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A partir do resgate da história da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (RFEPCT), buscou-se compreender as diversas orientações sofridas pela educação profissional ao longo de sua trajetória. Percebeu-se que uma reengenharia da RFEPCT teve início no governo Lula, culminando na criação dos Institutos Federais, com repercussão entre todos os entes federativos. Os Institutos Federais tornaram-se instituições multicampi de educação profissional, básica e superior, destinados a ofertar educação nas diversas modalidades de ensino, formados a partir da integração de duas ou mais instituições federais de um mesmo estado. Na Paraíba, o IFPB foi criado por meio da fusão entre a Escola Agrotécnica de Sousa e o Cefet-PB.

A implantação dessa política trouxe repercussões em diversos campos, contudo esse estudo priorizou a gestão da Administração Central (Reitoria), não só pela aproximação da pesquisadora com o tema, mas por ser a administração um dos eixos estruturantes de toda organização. Assim, para se alcançar o objetivo proposto esta pesquisa ultrapassou três etapas: revisão teórica, análise documental e pesquisa de campo. A pesquisa de campo foi realizada no IFPB, a partir de

entrevistas semiestruturadas aplicadas aos gestores da instituição. Ressalta-se que foram consideradas, na construção do instrumento, as seguintes dimensões: política de criação do IFPB, infraestrutura física e organizacional, recursos humanos e orçamento e finanças. Para análise dos dados utilizou-se da técnica análise de conteúdo, em que foram definidas categorias analíticas, transformadas, por sua vez, em subtópicos do capítulo analítico.

A primeira dimensão Política de Criação do IFPB foi definida de modo a compreender como se deu o processo de transição do Cefet/PB para IFPB, para que posteriormente pudesse se adentrar nas outras dimensões, que por sua vez fazem parte do campo da administração.

A intenção da criação IFs foi, na visão dos entrevistados, uma tentativa do governo Lula, de possibilitar o progresso do país a partir da expansão da RFEPCT e por meio da interiorização, levando a educação para as localidades mais remotas. O discurso dos entrevistados vai ao encontro do que diz ao documento produzido pelo Ministério da Educação intitulado por “Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia - um novo modelo em educação profissional e tecnológica: concepção e diretrizes um novo modelo em educação profissional e tecnológica: concepção e diretrizes”. Contudo, observa-se que os IFETs seguem a orientação dos organismos internacionais, a partir de um modelo proposto de diversificação do ensino superior, que pensa a educação numa lógica mercadológica.

Quanto à participação dos atores na idealização da política, os entrevistados relataram que apenas alguns gestores da alta cúpula participaram desse processo, e que a comunidade acadêmica foi praticamente afastada dessa discussão. Percebe-se, portanto, uma falha dos agentes idealizadores da política, que deveriam considerar, segundo Frey (2000), todos os atores envolvidos no processo, para que a implantação de uma política não se torne uma imposição tecnocrata de um governo.

No que se refere ao processo de preparação e capacitação dos agentes implementadores da política de criação do IFPB, observou-se uma grande falha no planejamento da política, uma vez que a capacitação ofertada não ocorreu de forma efetiva. Primeiro, porque não houve praticamente uma formação prévia e, segundo, porque a capacitação ofertada após a implementação da política se deu para um número reduzido de pessoas, com conteúdo apenas teórico. Dessa forma, os gestores tiveram que se adaptar as mudanças, à medida que elas iam ocorrendo,

não havendo, portanto, uma compreensão clara sobre a extensão da política.

A infraestrutura organizacional da Administração Central foi totalmente alterada após a criação do IFPB e, como consequência, a estrutura física teve que se adequar a essas mudanças. A Diretoria-Geral e as Diretorias Sistêmicas da sede, tornaram-se, respectivamente, Reitoria e Pró-Reitorias, e os *campi*, por sua vez, passaram a ser dirigidos por diretores-gerais. Percebeu-se tanto no discurso dos entrevistados quanto nos organogramas disponibilizados pelo IFPB, que houve um incremento de departamentos, diretorias e coordenações, o que tornou a estrutura organizacional mais complexa. Assim, o IFPB foi configurado com a modelagem de Estrutura Divisionalizada, por se tratar de um conjunto de unidades semi-autônomas (os *campi*), que se encontram inter-relacionadas mediante uma estrutura central, denominada sede (Reitoria).

A estrutura física da Administração Central teve que acompanhar essas mudanças e tornou-se pequena para continuar no Campus João Pessoa. Desse modo, a Reitoria teve que se dividir em três estruturas físicas diferentes, uma vez que não houve um planejamento prévio para construção de um espaço único. O distanciamento desses setores tornou-se um grande dispêndio para administração, além de dificultar a comunicação entre os setores, comprometendo, dessa forma, o desenvolvimento das atividades.

A partir da análise da evolução numérica do quadro dos servidores do IFPB, no período compreendido entre 2006 e 2015, percebeu-se que a quantidade de servidores foi crescendo ano após ano, observando um aumento considerável do quadro a partir de 2010, como consequência da expansão do instituto. No que se refere aos servidores lotados na Sede, foram registrados 225 técnico-administrativos em 2006 e, atualmente, o IFPB conta com 361 técnico-administrativos e 250 docentes, provavelmente exercendo cargos de direção ou funções gratificadas. Depreendeu-se a partir do discurso da maioria dos entrevistados que existia uma equiparação entre a demanda de trabalho e o número reduzidos de servidores no Cefet-PB. No que se refere o quantitativo atual dos servidores da Administração Central, os entrevistados apresentaram opiniões diversas, no entanto a maioria concorda que ela é satisfatória, não deixando de questionar a disposição dos servidores diante da complexidade e do aumento das demandas.

Quanto ao processo de qualificação e capacitação dos servidores percebeu-se que a meta prevista e estabelecida pela LOA não era atingida nos anos que

antecederam a criação do IFPB e que a partir de 2008 foram poucos os anos que não superaram significativamente a meta prevista, sobretudo o ano de 2015.

Conforme se observa no relato dos entrevistados havia poucos recursos destinados a capacitação para o antigo Cefet-PB e eram poucas as pessoas beneficiadas. Atualmente, percebe-se que existe uma política de capacitação estabelecida, todavia os entrevistados não se mostraram satisfeitos com a quantidade de recursos repassados pelo governo. Esta pesquisa, por sua vez, apontou os cursos *in company*, como uma solução para uma maior abrangência de pessoas capacitadas, tendo em vista a economia que seria realizada com diárias e passagens.

Percebeu-se tanto pelos documentos pesquisados quanto pelo relato dos entrevistados que o planejamento orçamentário foi aprimorado, o que se coloca em dúvida é se é realizado a sua revisão e adequação. Quanto a participação da comunidade na elaboração do planejamento todos os gestores informaram que houve uma ampliação da participação comunidade, porém ainda existe resquícios de uma cultura implantada na época do Cefet-PB, em que não eram atendidas as suas demandas.

Constatou-se que houve uma ampliação da autonomia do IFPB, sobretudo para os *campi*, que se tornaram estruturas autônomas, com proposta orçamentária anual identificada para cada um deles. Observou-se que, quando criado, o *campus* ainda depende da Reitoria e sua autonomia vai sendo ampliada conforme a sua maturidade, até tornar-se unidade gestora. Ocorre que esse processo sofre influência tanto da estrutura física e dos recursos humanos disponíveis quanto do interesse dos gestores em assumir as responsabilidades de sua autonomia.

Analisou-se ainda a evolução da despesa orçamentária no período que compreende os anos de 2006 a 2015. Observou-se que houve um incremento maior de recursos a partir da criação do IFPB. É possível, pois, justificar esse aumento pela expansão do número de *campi* e, conseqüente, aumento do número de alunos. Apenas no ano de 2015 ocorreu uma exceção: o orçamento foi reduzido. Provavelmente esse fato está relacionado a crise econômica que se abateu sobre o Brasil nesse período. Os entrevistados se mostraram divididos sobre a suficiência dos recursos: três se mostraram insatisfeitos, relatando que a quantidade de recursos não era suficiente para o aumento das demandas; enquanto dois se consideraram satisfeitos, relatando uma série de benefícios alcançados em

consequência do aumento de recursos.

Entende-se que a política de criação do IFPB e as repercussões na gestão da Administração Central foram eminentemente positivas, apresentando uma estrutura organizacional mais robusta e descentralizada, com incremento de recursos humanos e ampliação do orçamento. Há de se ressaltar também que a política em foco trouxe uma série de distorções, que repercutem ainda na atualidade, como é o caso da divisão da Reitoria em três estruturas físicas distintas.

Por fim, cumpre-se dizer que o estudo apresentado faz parte de um contexto maior, e que, portanto, cabe ainda avaliá-lo sobre outras dimensões. Além disso, podem ser consideradas para futuras avaliações, a captação da perspectiva de outros atores (discente, docentes e corpo técnico), no intuito de avançar a compreensão das repercussões da política de criação do IFPB.

## REFERÊNCIAS

ALA-HARJA, Marjukka; HELGASON, Sigurdur. Em direção às melhores práticas de avaliação. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 51, n. 4, p. 5-59, out./dez. 2000.

ALVES, SCS. A educação profissionalizante durante o estado ditatorial. In: **Congresso de Pesquisa e Inovação da Rede Norte Nordeste de Educação Tecnológica (CONNEPI 2010)**. 2011. Disponível em: <<http://connepi.ifal.edu.br/ocs/index.php/connepi/CONNEPI2010/paper/viewFile/1368/598>> Acesso em: 28 nov. 2015.

ARCOVERDE, Ana Cristina Brito. Avaliação de Políticas Públicas: elemento estratégico de gestão da coisa pública. **Anais da IV Jornada Internacional de Políticas Públicas–Neoliberalismo e Lutas Sociais**: Perspectivas para as Políticas Públicas. São Luís, MA, 2009. Disponível em: <[http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIV/eixos/9\\_estados-e-lutas-sociais/avaliacao-de-politicas-publicas-elemento-estrategico-de-gestao-da-coisa-publica.pdf](http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIV/eixos/9_estados-e-lutas-sociais/avaliacao-de-politicas-publicas-elemento-estrategico-de-gestao-da-coisa-publica.pdf)>. Acesso em: 10 dez. 2015.

ARRETCHE, Marta T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de políticas sociais**: uma questão em debate. São Paulo: Cortez; 2001. p. 29-39.

ASSAF NETO, Alexandre. **Estrutura e Análise de Balanços**: um enfoque econômico-financeiro. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

BAPTISTA, T. W. F.; REZENDE, M. A ideia de ciclo na análise de políticas públicas. In MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. F. **Caminhos para análise das políticas de**

**saúde**. Rio de Janeiro: Editora Rede Unida, p.138-172, 2011.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70. 2011.

BITTENCOURT, Maria Fernanda Nogueira. **Avaliação do processo de implementação de obras públicas em Universidades Federais**: um estudo do Programa REUNI. 177 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) - Universidade Federal de Lavras, Lavras 2015.

BIRKLAND, Thomas A. Agenda setting in Public Policy. In: FISCHER, Frank; MILLER, Gerald J.; SIDNEY, Mara S. **Handbook of Policy Analyses: Theory, Politics, and Methods**. Boca Raton: CRC Press, p. 63-68, 2007.

BONI, V; QUARESMA, S. J.: Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais. **Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC**, v. 2 n. 1, p. 68-80, 2005. Disponível em <<http://www.emtese.ufsc.br>>. Acesso em: 25 jan. 2016.

BONOMA, Thomas V. - Case research in marketing: opportunities, problems, and process. **Journal of Marketing Research**, vol. 22, p. 199-208, 1985. Disponível em: <[https://www.jstor.org/stable/3151365?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/3151365?seq=1#page_scan_tab_contents)>. Acesso em: 02 fev. 2016.

BRASIL. Decreto nº 2.208, de 17 abril de 1997. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 abr. 1997. Seção 1, p. 7760.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 4.127, de 25 de fevereiro de 1942. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Rio de Janeiro, RJ, 27 fev. 1942. Seção 1, p. 2957.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 24 fev. 2006. Seção 1, p. 3.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.095, de 24 julho de 2007. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 abr. 2007. Seção 1, p. 6.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 7.566, de 23 de setembro de 1909. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Rio de Janeiro, RJ, 26 set. 1909. Seção 1, p. 6975.

BRASIL. Cefet-PB. **Regime e Regulamento Interno**. João Pessoa: Cefet-PB, 2003.

BRASIL. IFPB. **Plano de Desenvolvimento Institucional**. João Pessoa: IFPB, 2010c.

\_\_\_\_\_. **Proposta de Implantação do Instituto Federal de Educação, Ciência E Tecnologia Da Paraíba**. João Pessoa: IFPB, 2008b.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Gestão 2008**. João Pessoa: IFPB, 2009a.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Gestão 2014**. João Pessoa: IFPB, 2015.

\_\_\_\_\_. **Regimento Interno 2010a**. João Pessoa: IFPB, 2010c.

BRASIL. Lei nº. 1.076, de 31 de março de 1950. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Rio de Janeiro, RJ, 12 abr. 1950. Seção 1, p. 5425.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 1.821, de 12 de março de 1953. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Rio de Janeiro, RJ, 16 mar. 1953. Seção 1, p. 4505.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 4.320, de 05 de maio de 1964. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, RJ, 16 mar. 1953. Seção 1, p. 3921.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 6.545, de 30 de junho de 1978. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 04 set. 1978. Seção 1, p. 10233.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 8.948, de 08 de dezembro de 1994. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 9 dez. 1994. Seção 1, p. 18882.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 9.649, de 27 de maio de 1998. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 28 mai. 1998. Seção 1, p. 5.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008b. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 30 dez. 2008. Seção 1, p. 1.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 27 out. 2011. Seção 1, p. 1.

BRASIL. MEC. **Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia** - um novo modelo em educação profissional e tecnológica: concepção e diretrizes. Brasília, DF, 2010b. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=6691-if-concepcaoediretrizes&category\\_slug=setembro-2010-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=6691-if-concepcaoediretrizes&category_slug=setembro-2010-pdf&Itemid=30192)>. Acesso em: 03 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. **Linha do tempo**: Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica. Brasília, DF, 2009b. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/centenario/linha.pdf>>. Acesso em: 02 out. 2015.

\_\_\_\_\_. **Nota Técnica nº 32**. Brasília, DF, 2016a. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=40971-nt-32-metodologia-comp-matriz-orc-setec-conif-pdf&category\\_slug=maio-2016-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=40971-nt-32-metodologia-comp-matriz-orc-setec-conif-pdf&category_slug=maio-2016-pdf&Itemid=30192)>. Acesso em 13 dez. 2016.

BRASIL. MPOG. **Manual Técnico do Orçamento 2016**. Brasília, DF, 2016b. Disponível em: <[http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico/mto\\_2016\\_2aeducacao\\_220915.pdf](http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico/mto_2016_2aeducacao_220915.pdf)>. Acesso em 05 dez. 2016b.

BRAZIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Rio de Janeiro, RJ, 10 nov. 1937. Seção 1, p. 22359.

BUENO, Daniela Gomes Martins. **A Política de criação dos Institutos Federais de**

**Educação, Ciência e Tecnologia e a Conformação do Ensino Superior nessas Instituições.** 125 f. Dissertação (Mestrado em Política Social) - Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2012.

CAMPELLO, A. M. M. B. "Cefetização" das Escolas Técnicas Federais - Projetos em disputa, nos anos 1970 e nos anos 1990. **Educação & Tecnologia**, v. 12, n. 1, p. 26-35, 2007. Disponível em: <<http://157.86.8.70:8080/certifica/handle/icict/20520>>. Acesso em: 07 jan. 2015.

CAVALCANTI, Mônica Maria de Arruda. Avaliação de políticas públicas e programas governamentais—uma abordagem conceitual. **Interfaces de Saberes**, v. 6, p. 1-13, 2006. Disponível em: <<http://www.socialiris.org/antigo/imagem/boletim/arq48975df171def.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2015

CHAUÍ, Marilena. Ideologia neoliberal e universidade. **Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global**. Petrópolis: Vozes, p. 27-51, 1999.

CHAVES, V L J; AMARAL, Nelson C. Políticas de Financiamento da educação superior no Brasil: o incentivo a privatização. In: Edineide Jezine; Mariluce Bittar. (Org.). **Políticas de Educação Superior no Brasil**: expansão, acesso e igualdade social. 1ª.ed. João Pessoa: Editora da UFPB, v. 1, p. 35-55, 2013.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. 8. ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

CONEAF. **Proposta do CONEAF para o novo desenho da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica**. Sertão-RS, mimeo, 2007.

COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 962-969, set./out. 2003. Disponível em: <[http://www.senac.br/media/66308/avalia\\_\\_o\\_de\\_programas\\_p\\_blicos.pdf](http://www.senac.br/media/66308/avalia__o_de_programas_p_blicos.pdf)>. Acesso em: 15 nov. 2015.

COTTA, Tereza Cristina. Avaliação educacional e políticas públicas: a experiência do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb). **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 52, n. 4, p. 89-110, out./dez. 2001. Disponível em: <<http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/316>>. Acesso em: 2 nov. 2015.

CUNHA, Luiz Antônio. **O ensino profissional na irradiação do industrialismo**. São Paulo: Ed. UNESP, 2005.

CUNHA, Luiz Antônio. Ensino profissional: o grande fracasso da ditadura. **Cadernos de Pesquisa**, v. 44, n. 154, p. 912-933, 2014.

CUNHA, Luiz Antônio. Ensino médio e ensino profissional: da fusão à exclusão. **Tecnologia e Cultura**, v. 2, n. 2, 1998.

DYE, T. R. **Understanding public policy**. 10. ed. Upper Saddle River: Pearson Prentice Hall, 2002.

FARIA FILHO, Luciano Mendes de. **República, Trabalho e Educação**: A experiência do Instituto João Pinheiro 1909/1934. Bragança Paulista: EDUSF, 2001.

FARIA, Vilmar. A conjuntura social brasileira: dilemas e perspectivas. **Novos**

**Estudos Cebrap**, v. 33, 1992. Disponível em: <[http://novosestudos.uol.com.br/v1/files/uploads/contents/67/20080625\\_a\\_conjuntura\\_social\\_brasileira.pdf](http://novosestudos.uol.com.br/v1/files/uploads/contents/67/20080625_a_conjuntura_social_brasileira.pdf)>. Acesso em: 29 out. 2015.

FERNANDES, Francisco das Chagas Mariz. O Apelo Divisional da Estruturação Híbrida e Multicampi dos Institutos Federais. **HOLOS**, v. 4, p. 258-268, 2016.

FERNANDES, Francisco das Chagas Mariz. Gestão dos Institutos Federais: o desafio do centenário da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica. **HOLOS**, v. 2, p. 3-9, 2009.

FERREIRA, Almiro de Sá. **Profissionalização dos Excluídos: A Escola de Aprendiz Artífices da Paraíba 1910-1940**. João Pessoa (PB): sem editora, 2002.

FONSECA, Celso Suckow da. **História do Ensino Industrial no Brasil**. Rio de Janeiro: Tipografia da Escola Técnica Nacional, 1961. 2 v.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89>>. Acesso em: 02 nov. 2015.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria; RAMOS, Marise. **Ensino Médio integrado: concepções e contradições**. São Paulo: Cortez, 2005.

GADOTTI, Moacir. **Concepção Dialética da Educação: um estudo introdutório**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 1987.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999.

GISI, Maria Lourdes; MUGNOL, Márcio. Avaliação de políticas públicas educacionais: os resultados do PROUNI. **Conjectura: filosofia e educação**, Caxias do Sul, v. 18, n. especial, p. 122-139, 2013. Disponível em: <[http://www.ucs.br/etc/revistas/index.php/conjectura/article/view/2103/pdf\\_192](http://www.ucs.br/etc/revistas/index.php/conjectura/article/view/2103/pdf_192)>. Acesso em: 1 set. 2014

HOWLETT, M. & RAMESH, M. 1995. **Studying Public Policy: Policy cycles and policy subsystems**. Oxford: Oxford University.

JANN, Werner; WEGRICH, Kai. The Teories of the policy cycle. In: FISCHER, Frank; MILER, Gerald J.; SIDNEY, Mara S. **Handbook of Policy Analyses: Theory, Politics, and Methods**. Boca Raton: CRC Press, p. 63-68, 2007.

LAKATOS, E. M. & MARCONI, M. A. **Metodologia do trabalho científico**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

LEITE, José Jerônimo. **Sinopse histórica da escola técnica federal da Paraíba**. João Pessoa: ETEFPB, 1979.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Implementação de políticas públicas. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 48, p. 101, 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v21n48/a06v21n48.pdf>>. Acesso em 18 out. 2016.

LIMA, Marileuza Fernandes Correia. et al. **Da Escola de Apendizes Atífices da Parahyba à Escola Técnica Federal da Paraíba**: memórias do ensino técnico. João Pessoa: ETEFPB Gráfica, 1995.

MACHADO, Lucíola Regina de Souza. **Educação e Divisão Social do Trabalho**: contribuição para o estudo do ensino técnico industrial brasileiro. 2. Ed. São Paulo: Cortez: 1989.

MAINARDES, J.; FERREIRA, M.; TELLO, C. Análise de políticas: fundamentos e principais debates teórico-metodológicos. In: MAINARDES, J.; BALL, S. (Org.). **Políticas educacionais**: questões e dilemas. São Paulo: Cortez, 2011. p. 143-175.

MANFREDI, S. M. **Educação Profissional, no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2002.

MÂNICA, Fernando Borges. Teoria da reserva do possível: direitos fundamentais a prestações e a intervenção do poder judiciário na implementação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Direito Público**, Belo Horizonte, v. 5, n. 18, p. 169-186, jul./set. 2007.

MARRACH, S. A. Neoliberalismo e Educação. In: GUIRALDELLI JUNIOR, P. (Org.). **Infância, Educação e Neoliberalismo**. São Paulo: Cortez, 1996. p. 42-56.

MARTINS, Angela Maria. O campo das políticas públicas de educação: uma revisão da literatura. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 24, n.56, p. 276-299, 2013. Disponível em: <  
<http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/eae/arquivos/1875/1875.pdf>>. Acesso em: 05 fev. 2016.

MARTINS, Humberto Falcão et al. Um guia de governança para resultados na administração pública. **Publix Editora**, 2010. Disponível em: <  
[http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/guia\\_governanca\\_resultados\\_administracao\\_publica.pdf](http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/guia_governanca_resultados_administracao_publica.pdf)>. Acesso em: 07 jan. 2016.

MEDEIROS, M. **A Trajetória do Welfare State no Brasil**: Papel Redistributivo das Políticas Sociais dos anos 1930 aos anos 1990. Brasília: IPEA, 2001.

MELO, Marcus Andre. As sete vidas da agenda pública brasileira. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de políticas sociais**: uma questão em debate. São Paulo: Cortez, 1999. p. 11-28.

MINAYO, M.C. S. (Org.). **Pesquisa Social, Teoria Método e Criatividade**. 29. ed. Petrópolis: Vozes, 2010.

MINTZBERG, Henry. **Estrutura e Dinâmica das Organizações**; tradução de Amélia Salavista Brooker - revisão técnica de António Caetano. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1995.

MOKATE, K. M. Convertiendo el 'monstruo' en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social. **Banco Interamericano de Desarrollo**, Washington, 2003. Disponível em: <  
<https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/1179/Convirtiendoe%20el%20%27monstruo%27%20en%20aliado%20la%20evaluaci%C3%B3n%20como%20herramienta%20de%20la%20gerencia%20social%20%28I-23%29.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 08 dez. 2015.

MORIN, Edgar. **Os sete saberes necessários à educação do futuro**. São Paulo: Cortez, 2000.

NUNES, Clarice. (Des)Encantos da modernidade pedagógica. In: LOPES, Eliane Marta Teixeira; FARIA FILHO, Luciano Mendes; VEIGA, Cyntia Greive (Org.). **500 anos de educação no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2000. p. 371-398.

OLIVEIRA, José Antônio Puppim. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 1, p. 273-88, 2006. Disponível em < <http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n2/v40n2a06>>. Acesso em: 15 dez. 2016.

OLIVEIRA, J. de F. A. C; CARNEIRO, M. E. F. As políticas neoliberais para a educação profissional: analisando o Governo Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva. **Anais III SENEPT 2012**. Belo Horizonte: CEFET Minas, 2012. Disponível em: <[http://www.senapt.cefetmg.br/galerias/Anais\\_2012/GT-03/GT03-019.pdf](http://www.senapt.cefetmg.br/galerias/Anais_2012/GT-03/GT03-019.pdf)>. Acesso em: 18 dez. 2015.

OTRANTO, Celia Regina. A política de Educação Profissional do Governo Lula: novos caminhos da educação superior. In: SILVA JÚNIOR, João dos Reis; CATANI, Afrânio Mendes; CHAVES, Vera Jacob. (Orgs.). **Consequências da mundialização da universidade pública brasileira: pós-graduação, trabalho docente, profissionalização e avaliação**. São Paulo: Xamã, 2012, p.61-80.

\_\_\_\_\_. Criação e Implantação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia – IFETs. **Revista Retta**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 01, p. 89-108, 2010. Disponível em < <http://cursos.ufrj.br/posgraduacao/ppgea/revista-reta/>>. Acesso em: 07 nov. 2015.

OSZLAK, Oscar et al. **Estado y sociedad: las nuevas reglas del juego**. Centro de Estudios Avanzados, Oficina de Publicaciones del CBC, Universidad de Buenos Aires, 2000.

PACHECO, Eliezer Moreira; MORIGI, Valter. **Ensino Técnico, Formação Profissional e Cidadania: A Revolução da Educação Profissional e Tecnológica no Brasil**. 1. ed. Porto Alegre: Tekne, 2012.

PALUMBO, D. J. A abordagem de política pública para o desenvolvimento político na América Latina. In: **Política de Capacitação dos profissionais da educação**. Belo Horizonte: FAE/IRHJP, 1989, p. 35-61.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova**, v. 45, p. 49-96, 1998.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Financiamento da educação no Brasil: um balanço do governo FHC (1995-2002). **Educação & Sociedade**, v. 23, n. 80, p. 108-135, 2002.

POLANYI, Karl. **A Grande Transformação: As Origens da Nossa Época**. Rio de Janeiro: Elsevier-Campus, 1980.

RAMOS, Marília P.; SCHABBACH, Letícia M. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 5, p. 1271-1294, 2012. Disponível em: <

[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122012000500005](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122012000500005)>. Acesso em: 08 jan. 2016.

ROMANELLI, O. O. **História da Educação no Brasil (1930/1973)**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1983.

SANTOS, Jailson Alves dos. A trajetória da educação profissional. In: Lopes, et al (org.). **500 anos de educação no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2000.

SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elizabeth. **Políticas públicas: coletânea**. Brasília: ENAP, 2006. 2v.

SAVIANI, Dermeval et al. Trabalho e educação: fundamentos ontológicos e históricos. **Revista Brasileira de Educação**, v. 12, n. 34, p. 152-180, 2007.

SCHNEIDER, Volker. Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas. **Civitas – Revista de Ciências Sociais**, v. 5, n. 1, p. 29-57, jan.-jun. 2005.

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SELLTIZ, Claire et al. **Métodos de pesquisa nas relações sociais**. São Paulo: Herder, 1967.

SILVA, Pedro L. B.; LIAN, Nádia Maria Zákia. **Modelo de avaliação de programas sociais prioritários** [relatório final]. Campinas: Nepp, 1999. Disponível em: < [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_nlinks&ref=000141&pid=S1413-8123200900030002100042&lng=en](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=000141&pid=S1413-8123200900030002100042&lng=en)>. Acesso em: 07 dez. 2015.

SILVA, Maurício Corrêa da. **Demonstrações Contábeis Públicas: indicadores de desempenho e análise**. São Paulo: Atlas, 2012.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, v. 8, n. 16, jul./dez., 2006, p. 20-45. Disponível: < <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16> >. Acesso: 13 nov. 2015.

SOUZA, K. R. Ampliação dos anos de escolaridade no Brasil: avanços e limites do direito à educação. In: Congresso Nacional de Educação – Educere e I Seminário Internacional de Representações Sociais, Subjetividade e Educação – SIRSSE, Curitiba, 2011. 1 CD-ROM.

TAVARES, Moacir Gubert. Evolução da rede federal de educação profissional e tecnológica: as etapas históricas da educação profissional no Brasil. **Seminário de Pesquisa em Educação da Região Sul**, v. 9, 2012. Disponível em: < <http://www.ucs.br/etc/conferencias/index.php/anpedsul/9anpedsul/paper/viewFile/177/103>>. Acesso 31 out. 2015.

TREVISAN, Andrei Pittot; VAN BELLEN, Hans Michael. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, v.42, n. 3, p. 529-550, 2008. Disponível: < <http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n3/a05v42n3.pdf>> Acesso: 07 nov. 2015.

TROSA, Sylvie. **Gestão pública por resultados: quando o Estado se compromete**. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

WORTHEN, B.; SANDERS, J.; FITZPATRICK, J. **Avaliação de programas: concepções e práticas**. São Paulo: Editora Gente, 2004.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Tradução Ana Thorell. Revisão técnica Cláudio Damacena. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

## **APÊNDICES**

### **Apêndice A - Roteiro de Entrevista para os Gestores**

#### **Política de Criação do IFPB**

- 1– Relate brevemente a sua trajetória institucional:
- 2– Em sua opinião, o que motivou o governo a criação e a implementação da política pública de criação dos Institutos Federais?
- 3– Qual a participação dos gestores na criação e implementação na política de criação do IFPB?
- 4– Como se deu o processo de preparação do CEFET para a mudança que teve como decorrência a criação do IFPB?

#### **Recursos Humanos**

5 – A quantidade de servidores, quando Cefet-PB, era suficiente para desenvolver as atividades desempenhadas pela Administração Central? E atualmente?

6- Os servidores lotados na administração possuía os conhecimentos técnicos necessários para o bom desempenho das atividades?

7- Como o senhor avalia a política de capacitação de servidores da administração central do antigo Cefet-PB?

### **Infraestrutura Física e Organizacional**

8 – Como o senhor avalia a estrutura física e organizacional da Administração Central do antigo Cefet?

9- Após tornar-se IFPB, a Reitoria ficou dividida entre três prédios. Quais razões levaram a essa mudança e qual sua avaliação sobre a otimização do trabalho realizado?

10 – Como o senhor avalia a estrutura física e organizacional da Administração Central do IFPB?

### **Orçamento e Finanças**

11- Os recursos orçamentários e financeiros repassados pelo governo, quando Cefet, eram suficientes para manter o funcionamento das atividades desempenhadas pelo instituto? E após tornar-se IFPB?

12- Havia um planejamento para o gasto dos recursos orçamentários e financeiros quando Cefet? E após tornar-se IFPB?

13- Quais os pontos positivos e negativos decorrentes do aumento de recursos orçamentários?

14- Você considera que a autonomia administrativa, orçamentária e financeira foi ampliada? Por que?

**Apêndice B – Carta de Anuência do IFPB**

**CARTA DE ANUÊNCIA**  
**(Elaborado de acordo com a Resolução 466/2012-CNS/CONEP)**

Pelo presente, o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba – IFPB aceita a aplicação da pesquisa intitulada “Avaliação das Repercussões da Política de Criação do IFPB, no âmbito de sua Administração Central”, a ser desenvolvida pela pesquisadora Vilanni Cavalcanti Dias Correia, aluna do Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação Superior – Mestrado Profissional da Universidade Federal da Paraíba, sob a orientação do Professor Dr. Swamy de Paula Lima Soares, que por sua vez objetiva avaliar as repercussões da política pública de transformação do Centro Federal de Educação Tecnológica da Paraíba (Cefet/PB) em Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba (IFPB) no âmbito da Administração Central dessa instituição.

Ciente dos objetivos e da metodologia da pesquisa acima citada, concedo a anuência para seu desenvolvimento, desde que me sejam assegurados os requisitos abaixo:

- O cumprimento das determinações éticas da Resolução nº466/2012 CNS/CONEP.
- A garantia de solicitar e receber esclarecimentos antes, durante e depois do desenvolvimento da pesquisa.
- Não haverá nenhuma despesa para esta instituição que seja decorrente da participação dessa pesquisa.
- No caso do não cumprimento dos itens acima, a liberdade de retirar minha anuência a qualquer momento da pesquisa sem penalização alguma.

João Pessoa, 25 de agosto de 2016.

  
Reitor do IFPB  
**Cícero Nicácio Lopes**  
Reitor do IFPB

Prezado (a) Senhor (a) \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_, esta pesquisa é sobre a “Avaliação das Repercussões da Política de Criação do IFPB, no Âmbito de sua Administração Central” e está sendo desenvolvida pela pesquisadora Vilanni Cavalcanti Dias Correia, aluna do Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação Superior – Mestrado Profissional da Universidade Federal da Paraíba, sob a orientação do Professor Dr. Swamy de Paula Lima Soares. O objetivo do estudo consiste em avaliar as repercussões da política pública de transformação do Centro Federal de Educação Tecnológica da Paraíba (Cefet/PB) em Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba (IFPB) no âmbito da administração central desta instituição.

A finalidade deste trabalho é contribuir para uma análise crítica da criação do IFPB com foco na sua Administração Central, entendendo que a compreensão dessas repercussões especificamente nesse setor apresenta-se como relevante, na medida em que a “administração” por vezes é o espaço mais “sensível” às transformações ocorridas na instituição. Ademais, acrescenta-se à relevância deste estudo a escassez de pesquisas relacionadas a esse tema, contribuindo, desse modo, como arcabouço teórico e científico.

Solicitamos a sua colaboração para participar do processo de entrevista semi-estruturada, como também sua autorização para apresentar os resultados deste estudo em eventos e revistas científicas. Por ocasião da publicação dos resultados, seu nome será mantido em sigilo. Informamos que essa pesquisa, de acordo com a Resolução 466/2012 do Conselho Nacional de Saúde (CNS), oferece riscos mínimos ou imprevisíveis que envolvem possíveis desconfortos.

A pesquisadora estará a sua disposição para qualquer esclarecimento que considere necessário em qualquer etapa da pesquisa.

Esclarecemos que sua participação no estudo é voluntária e, portanto, o(a) senhor(a) não é obrigado(a) a fornecer as informações e/ou colaborar com as atividades solicitadas pelo Pesquisador. Caso decida não participar do estudo, ou resolver a qualquer momento desistir do mesmo, não sofrerá nenhum dano.

A pesquisadora estará a sua disposição para qualquer esclarecimento que considere necessário em qualquer etapa da pesquisa.

Diante do exposto, declaro que fui devidamente esclarecido(a) e dou o meu consentimento para participar da pesquisa e para publicação dos resultados. Estou

ciente que receberei uma cópia desse documento.

---

Assinatura do Participante da Pesquisa ou Responsável Legal

Caso necessite de maiores informações sobre o presente estudo, favor contatar a pesquisadora:

Vilanni Cavalcanti Dias Correia – Telefone: (83) 987693589

Email:vilannicdc@hotmail.com

Endereço: Avenida Almirante Barroso, 1077- Centro, CEP 58.013-120

Ou

Comitê de Ética em Pesquisa do Centro de Ciências da Saúde da Universidade Federal da Paraíba Campus I - Cidade Universitária - 1º Andar – CEP 58051-900 – João Pessoa/PB (83) 3216-7791 – E-mail: eticaccsufpb@hotmail.com

Atenciosamente,

---

Assinatura do Pesquisador Responsável