

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

JÚLIO KORZEKWA

**ANÁLISE DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DAS OFERTAS DE VAGAS  
DOS *CAMPI* DE GRAVATAÍ, LAJEADO E SAPIRANGA DO INSTITUTO FEDERAL  
DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA SUL-RIO-GRANDENSE**

Porto Alegre

2020

JÚLIO KORZEKWA

**ANÁLISE DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DAS OFERTAS DE VAGAS  
DOS CAMPI DE GRAVATAÍ, LAJEADO E SAPIRANGA DO INSTITUTO FEDERAL  
DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA SUL-RIO-GRANDENSE**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Marília Patta Ramos

Porto Alegre

2020

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

Rui Vicente Oppermann (Reitor)

Jane Fraga Tutikian (Vice-Reitora)

INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

Claudia Wasserman (Diretora)

Hélio Ricardo do Couto Alves (Vice-Diretor)

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Lígia Mori Madeira (Coordenadora)

Luciana Leite Lima (Coordenadora Substituta)

### CIP - Catalogação na Publicação

Korzekwa, Júlio

ANÁLISE DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DAS OFERTAS DE VAGAS DOS CAMPI DE GRAVATAÍ, LAJEADO E SAPIRANGA DO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA SUL-RIO-GRANDENSE / Júlio Korzekwa. -- 2020.

93 f.

Orientador: Marília Patta Ramos.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Porto Alegre, BR-RS, 2020.

1. POLÍTICAS PÚBLICAS. 2. IMPLEMENTAÇÃO. 3. BUROCRACIA DE MÉDIO ESCALÃO. I. Ramos, Marília Patta, orient. II. Título.

JÚLIO KORZEKWA

**ANÁLISE DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DAS OFERTAS DE VAGAS  
DOS CAMPI DE GRAVATAÍ, LAJEADO E SAPIRANGA DO INSTITUTO FEDERAL  
DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA SUL-RIO-GRANDENSE**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Porto Alegre, 23 de abril de 2020.

Resultado: Aprovado.

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Marília Patta Ramos (Orientadora)  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Letícia Maria Schabbach  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Luciana Leite Lima  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Nalú Farenzena  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente a Deus que promove esperança;

À minha família: pai Wilson, mãe Lígia, irmão Magno e minha esposa Anna que me apoiaram e que não me deixaram desistir dos estudos;

Aos meus amigos: Itturiet, Diego e Rita que me incentivaram;

À minha orientadora, professora Marília Patta Ramos, pela disponibilidade em aceitar a orientação desse trabalho e todo seu fundamental apoio prestado durante a construção da dissertação;

Aos servidores do IFSul que se disponibilizaram em colaborar com essa pesquisa.

Às professoras Luciana Leite Lima, Nalú Farenzena e Letícia Maria Schabbach pelo aceite em participar da banca de defesa e por terem ofertado, no decorrer do meu período acadêmico, disciplinas extremamente valiosas que contribuíram para o desenvolvimento desse trabalho.

## RESUMO

A pesquisa analisou o processo de implementação dos *campi* da terceira fase de expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica no Instituto Federal de Educação Sul-rio-grandense, levando em consideração a oferta de vagas das unidades pesquisadas em relação ao previsto pela política pública. A metodologia empregada nesta investigação apresenta abordagem qualitativa e está orientada pela explicitação de Yin (2005), que sustenta a eleição do estudo de casos múltiplos como método de pesquisa, possibilitando a análise comparativa entre as três unidades de pesquisa apontadas. Além disso, como instrumento de coleta de dados realizou-se entrevistas semiestruturadas, com dois grupos de atores responsáveis pela implementação, caracterizados como gestores de unidade e gestores da reitoria; também foi utilizada a pesquisa documental para validação de informações, com respectiva análise de conteúdo. A investigação indica um olhar para a política através da abordagem *bottom-up* de implementação de políticas públicas, utilizando-se essa perspectiva como diretriz para amparo do referencial teórico analisa-se, dessa forma, o importante papel dos atores na implementação que, ao se depararem com problemas, quais sejam: falta de recursos ou até mesmo demanda necessária para abertura dos cursos, promoveram ações para que a política pudesse ser executada da melhor forma possível. Os resultados expostos ao longo da pesquisa reportam que as unidades de Gravataí, Lajeado e Sapiranga, mesmo enfrentando dificuldades de implementação, atendem parcialmente aos objetivos relacionados às ofertas de vagas previstos pela política pública. Ademais, constatou-se que a atuação dos burocratas de médio escalão responsáveis por promover a implementação dessa política leva em conta aspectos relacionais e características de ação individual, baseados na maximização dos orçamentos e recursos de suas organizações (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014). Ressalta-se também que até momento da conclusão desse estudo, o Ministério da Educação não disponibilizou o quantitativo de servidores previstos para as unidades pesquisadas, situação apontada pelos atores entrevistados como determinante para o planejamento das ofertas de vagas das unidades educacionais, influenciando para que os resultados apresentados pela política sejam divergentes dos previstos pela legislação. A partir da análise documental e das reflexões trazidas, pode-se concluir que as informações aqui mencionadas e suas variantes auxiliarão nos estudos sobre os mecanismos pertencentes ao processo de implementação de políticas públicas, sobretudo, os que dizem respeito à conscientização sobre as dificuldades enfrentadas pelos atores responsáveis pela implementação dessas políticas públicas, a fim de se obter a estrutura adequada prevista dos *campi*.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas. Implementação. Burocracia de Médio Escalão.

## ABSTRACT

The research analyzed the process of implementing the campuses of the third phase of expansion of the Federal Network of Professional, Scientific and Technological Education at the Federal Institute of Education Sul-rio-grandense, taking into account the offer of vacancies in the units surveyed in relation to what was predicted by the public policy. The methodology used in this investigation presents a qualitative approach and is guided by the explanation of Yin (2005), who supports the choice of multiple case studies as a research method, enabling a comparative analysis between the three research units mentioned. In addition, as a data collection instrument, semi-structured interviews were conducted with two groups of actors responsible for implementation, characterized as unit managers and managers of the rector; documentary research was also used to validate information, with respective content analysis. The investigation indicates a look at politics through the bottom-up approach to public policy implementation, using this perspective as a guideline to support the theoretical framework, thus analyzing the important role of the actors in the implementation which, when faced with problems, namely: lack of resources or even the necessary demand to open the courses, promoted actions so that the policy could be executed in the best possible way. Furthermore, it was found that the performance of middle-level bureaucrats responsible for promoting the implementation of this policy takes into account relational aspects and characteristics of individual action, based on maximizing the budgets and resources of their organizations (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014) . It is also noteworthy that until the conclusion of this study, the Ministry of Education did not make available the number of servers foreseen for the units surveyed, a situation pointed out by the actors interviewed as a determinant for the planning of vacancies offered by educational units, influencing so that results presented by the policy are different from those provided for by the legislation. From the documentary analysis and the reflections brought, it can be concluded that the information mentioned here and its variants will assist in studies on the mechanisms pertaining to the process of public policy implementation, especially those that concern awareness of the difficulties faced by actors responsible for the implementation of these public policies, in order to obtain the expected adequate structure of the campuses.

**Keywords:** Public Policies. Implementation. Middle-level bureaucracy.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>Ilustração 1</b> – Modelos top-down e bottom-up. ....	25
<b>Ilustração 2</b> – Hierarquia organizacional nas políticas executadas pelo IFSul. ....	28
<b>Ilustração 3</b> – Mapa dos deslocamentos realizados para realização das entrevistas. .....	40
<b>Ilustração 4</b> – Mapa dos municípios onde estão localizadas as sedes das unidades pesquisadas. ....	48
<b>Ilustração 5</b> – Mapa dos municípios onde estão localizadas todas as sedes do IFSul .....	60

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1</b> – Percentuais de vagas previstos pela política comparados à compilação dos percentuais implementados nos campi de Gravataí, Lajeado e Saporanga do IFSul no ano base 2018. ....	18
<b>Gráfico 2</b> – Percentuais mínimos de ofertas de vagas previstos pela legislação. ...	74
<b>Gráfico 3</b> – Ofertas de vagas na unidade de Gravataí em 2018. ....	75
<b>Gráfico 4</b> – Ofertas de vagas na unidade de Lajeado em 2018. ....	75
<b>Gráfico 5</b> – Ofertas de vagas na unidade de Saporanga em 2018. ....	76
<b>Gráfico 6</b> – Ofertas de vagas na unidade de Gravataí, Lajeado e Saporanga em 2018. ....	76

## LISTA DE QUADROS

- Quadro 1** – Quantitativo de entrevistas realizadas por cargo e unidade. ....39
- Quadro 2** – Quantitativo de ofertas de vagas nas unidades pesquisadas em 2018. 69
- Quadro 3** – Quantitativo de servidores nas unidades pesquisadas em 2018. ....70

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BME – Burocratas de Médio Escalão  
CAVG – Colégio Agrotécnico Visconde da Graça  
CD – Cargos de Direção  
CEFET-RS – Centro Federal de Educação Tecnológica de Pelotas  
Cefets – Centros Federais de Educação Profissional e Tecnológica  
CNAE – Classificação Nacional de Atividades Econômicas  
CNE – Conselho Nacional de Educação  
CTC – Conselho Técnico-Consultivo  
DEAP – Departamentos de Administração e de Planejamento  
DEPEX – Departamentos de Ensino, Pesquisa e Extensão  
DOU – Diário Oficial da União  
DPO – Diretoria de Projetos e Obras  
EAD – Ensino à Distância  
EJA – Educação de Jovens e Adultos  
ETFP – Escola Técnica Federal de Pelotas  
ETP – Escola Técnica de Pelotas  
FHC – Fernando Henrique Cardoso  
FIC – Formação Inicial e Continuada  
GM – *General Motors*  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica  
IFs – Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia  
IFSul – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-rio-grandense  
IPT – Instituto Profissional Técnico  
MEC – Ministério da Educação  
MTE – Ministério do Trabalho e Emprego  
PDI – Plano de Desenvolvimento Institucional  
PERF – Plano de Expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica  
PIB – Produto Interno Bruto  
PNP – Plataforma Nilo Peçanha  
POV – Planos de Ofertas de Vagas

PPEP – Política Pública de Educação Profissional  
PPP – Projeto Político Pedagógico  
PROAP – Pró-reitora de Administração e de Planejamento  
PROEJA – Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos  
PROEN – Pró-reitora de Ensino  
SEMTEC – Secretaria de Educação Média e Tecnológica  
SPF – Servidores Públicos Federais  
TAE – Técnico Administrativo em Educação  
UAB – Universidade Aberta do Brasil  
UFPeI – Universidade Federal de Pelotas  
UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
UNED – Unidade de Ensino Descentralizada  
UNIPAMPA – Universidade Federal do Pampa  
UTFPR – Universidade Tecnológica Federal do Paraná  
UNISINOS – Universidade do Vale do Rio dos Sinos

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	15
<b>2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA DA PESQUISA</b> .....	20
2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS .....	20
2.2 CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....	21
2.3 TEORIAS DE IMPLEMENTAÇÃO.....	25
2.4 INFLUÊNCIA DOS BUROCRATAS DE MÉDIO ESCALÃO NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	27
<b>3 TRILHA METODOLÓGICA</b> .....	32
3.1 METODOLOGIA DA PESQUISA.....	32
<b>3.1.1 Estudo de casos múltiplos e método de caso comparativo</b> .....	33
<b>3.1.2 Os instrumentos e as técnicas analíticas</b> .....	35
3.2 CARACTERIZAÇÃO DO OBJETO DE ESTUDO E DOS SUJEITOS PESQUISADOS .....	37
3.3 DESCRIÇÃO DO PROCESSO DE COLETA, ORGANIZAÇÃO E ANÁLISE DE DADOS.....	39
3.4 QUESTÕES ÉTICAS.....	41
<b>4 CENÁRIO DA PESQUISA</b> .....	42
4.1 HISTÓRICO DA REDE FEDERAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL, CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA.....	42
4.2 MUNICÍPIOS SEDE DAS UNIDADES PESQUISADAS .....	47
<b>4.2.1 Gravataí</b> .....	48
<b>4.2.2 Lajeado</b> .....	49
<b>4.2.3 Saporanga</b> .....	50
4.3 INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA SUL-RIO- GRANDENSE.....	51
<b>4.3.1 Os <i>campi</i> de Gravataí, Lajeado e Saporanga</b> .....	61
<b>5 RESULTADOS</b> .....	71
5.1 PERCENTUAIS LEGAIS PREVISTOS PARA AS OFERTAS DE VAGAS NA POLÍTICA PÚBLICA VOLTADOS AO ENSINO PROFISSIONAL NOS INSTITUTOS FEDERAIS DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA.....	71

5.2 IDENTIFICAÇÃO DOS CURSOS OFERTADOS E RESPECTIVOS CURSOS DISPONÍVEIS .....	74
5.3 DIFERENÇAS NOS NÍVEIS DE OFERTA DE VAGAS ENTRE OS CAMPI.....	78
5.4 DIFICULDADES ENCONTRADAS PELOS GESTORES PARA O CUMPRIMENTO DAS PREVISÕES LEGAIS DE DESTINAÇÃO DE VAGAS NA REDE FEDERAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL, CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA. ....	82
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>85</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>88</b>
<b>APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA (GESTORES DE UNIDADES) .....</b>	<b>91</b>
<b>APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA (GESTORES DA REITORIA).....</b>	<b>92</b>
<b>APÊNDICE C – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO .....</b>	<b>93</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Com o propósito de analisar a implementação de políticas públicas, o presente estudo utiliza como base de análise a política pública brasileira, responsável por desencadear a criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs) no Brasil. Dentro da política em estudo, a pesquisa se aprofunda sobre as ofertas de vagas das unidades de ensino gaúchas, de Gravataí, Lajeado e Sapiranga do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-rio-grandense (IFSul), relacionadas ao atendimento de percentuais impostos pela legislação à Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, também conhecida por Rede Federal. Por intermédio do estudo de casos múltiplos, descrito por Yin (2015), é possível visualizar no decorrer do estudo o comportamento dos burocratas de médio escalão que foram responsáveis pelas decisões que promoveram a implementação da política nos casos analisados.

Os IFs surgiram da evolução da política pública de educação profissional (PPEP) brasileira, que teve origem em 1909, quando foram criadas as escolas de Aprendizizes e Artífices. Numa trajetória centenária, esta política teve diversas remodelagens, a serem vistas no Capítulo 4 – Cenário da Pesquisa. Atualmente, as unidades de ensino responsáveis pela entrega da política fazem parte da Rede Federal e possuem seus objetivos e diretrizes lavrados em textos legais.

Detalhadamente foram analisadas nessa pesquisa as ofertas de vagas que possuem percentuais mínimos impostos pela lei nº 11.892 de 29 de dezembro de 2008 (que instituiu a Rede Federal e criou os IFs) e pelo Decreto 5.840 de 13 de julho de 2006 (que instituiu o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos – PROEJA).

Especificamente foram pesquisadas as unidades do IFSul de Gravataí, Lajeado e Sapiranga. A seleção destes *campi*<sup>1</sup> se deve à inserção deles na terceira fase de expansão da Rede Federal, última fase de expansão desta política, sendo, portanto, os casos mais recentes de implementação que possuem tempo de

---

<sup>1</sup> A utilização das palavras estrangeiras do latim, *campi* e *campus*, foram empregadas neste trabalho por atender à recomendação formal da Academia Brasileira de Letras à Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, pois antes desta recomendação (publicizada pela Nota Informativa nº 155/2015 da Coordenação-Geral de Planejamento e Gestão da Rede Federal), no âmbito da Rede Federal, fazia-se o aportuguesamento destas expressões, sendo corriqueiro encontrar em documentos oficiais o termo “Câmpus” (com acento circunflexo), para se referir tanto a unidade de ensino no singular, quanto no plural.

funcionamento superior a cinco anos, considerados pela legislação com *status* de pleno funcionamento<sup>2</sup>. É válido registrar que fazem parte também da terceira fase de expansão no IF Sul duas unidades classificadas como *campus* avançado, localizadas em Jaguarão e Novo Hamburgo. Esse tipo de unidade educacional possui estrutura organizacional diferenciada (com menos servidores e menos cargos de burocratas de médio escalão, que se tornariam responsáveis pela gestão), anunciada pelo Governo Federal aproximadamente um ano depois do lançamento das unidades de Gravataí, Lajeado e Sapiranga, em vista disso, suas autorizações de funcionamento foram publicadas tardiamente, conseqüentemente, os *campi* avançados ainda não completaram cinco anos de funcionamento, por essa razão não foram incluídos na pesquisa.

A pesquisa possui como objetivo geral analisar o processo de implementação dos *campi* da terceira fase de expansão da Rede Federal no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-rio-grandense, no período de outubro de 2013 a outubro de 2018, embasando-se na consonância desse processo em relação ao objetivo de destinação de vagas determinado pela legislação vinculada à Rede Federal.

Ademais, apresentam-se ainda como objetivos específicos da pesquisa:

- a) identificar os níveis de formação ofertados e os respectivos cursos disponíveis;
- b) elucidar, de acordo com os entrevistados, as causas das possíveis diferenças nos níveis de oferta de vagas entre os *campi* a serem analisados;
- c) identificar as principais dificuldades encontradas pelos gestores para o cumprimento das previsões legais de destinação de vagas na Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica.

A criação da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica decorreu da implementação de uma política pública para expansão da oferta de vagas na educação pública. A legislação voltada à política nacional executada pelos IFs, estabelece dentre seus objetivos o foco na disponibilização de vagas para

---

<sup>2</sup> O Decreto 6.986, de 20 de outubro de 2009, em seu Art. 13, permite o entendimento de que os *campi* da Rede Federal, dentro de um período de cinco anos do seu efetivo funcionamento, encontram-se em processo de implantação, por conseguinte, após esse prazo, pode-se considerar que a unidade esteja devidamente implantada, ou seja, em pleno funcionamento, de acordo com a legislação.

ministrar educação profissional técnica de nível médio, prioritariamente na forma de cursos integrados, para os concluintes do ensino fundamental e para o público da educação de jovens e adultos, sendo garantido ainda que no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das vagas ofertadas sejam na modalidade de cursos técnicos de nível médio; 10% (dez por cento) das vagas sejam destinadas ao Programa de Integração da Educação Profissional ao Ensino Médio na Modalidade Educação de Jovens e Adultos (PROEJA); e 20% (vinte por cento) das vagas sejam destinadas para cursos de licenciatura, em nível de educação superior para formação de professores.

Visto que as análises de implementação de políticas públicas são de extrema valia para se compreender o elo que existe entre a formulação da política e a política que é entregue à população, torna-se relevante estudar o comportamento dos gestores responsáveis pela implementação da política em relação aos objetivos propostos pelas regras formais que instituem a política e quais são os motivos que estão associados com a condução da implementação por caminhos eventualmente divergentes aos previstos no desenho da mesma.

A pesquisa juntamente à Plataforma Nilo Peçanha (PNP)<sup>3</sup> e através dos dados de relatórios de gestão pode visualizar que os *campi* da terceira fase de expansão, no âmbito do IFSul, atendem apenas parcialmente aos percentuais de vagas estabelecidos pela legislação, uma vez que, ao se verificar os índices de atendimento dos percentuais legais de vagas determinados no desenho desta política pública, identificou-se que nem todas as unidades pesquisadas dispõem dos cursos necessários para atender a formação de novos professores (licenciaturas), tampouco cursos na modalidade prevista pelo PROEJA (ver Gráfico 1).

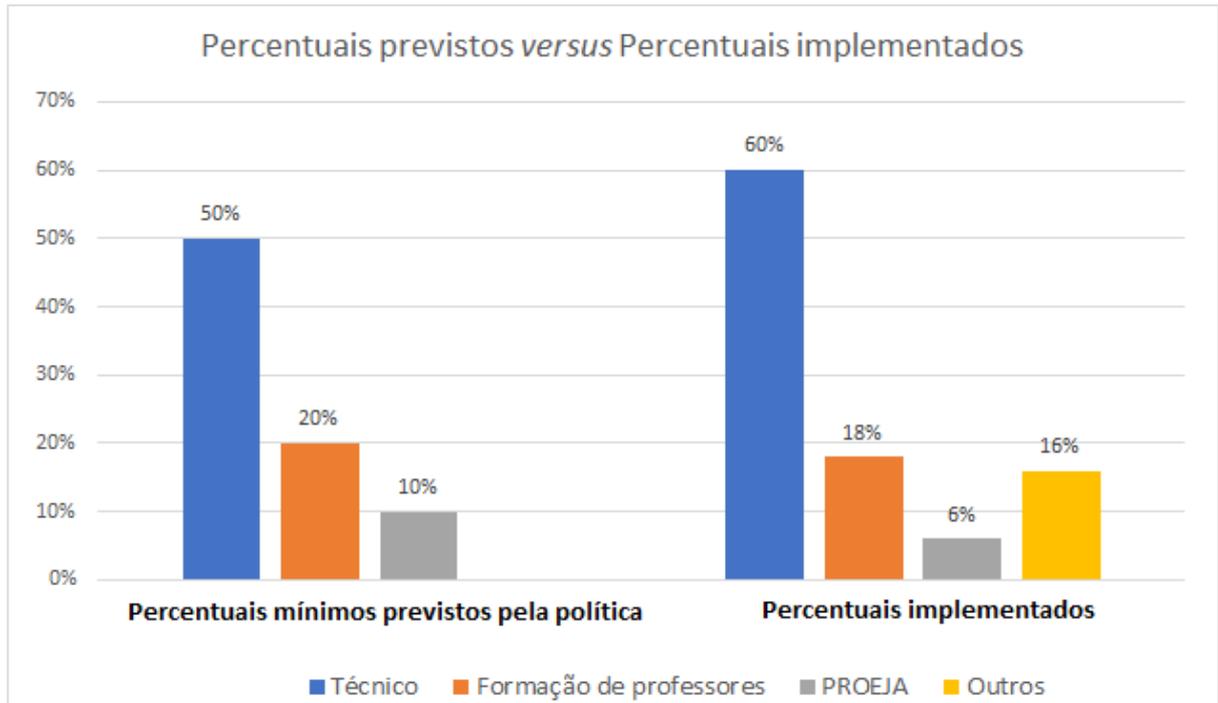
Os dados expostos no Gráfico 1 apresentam um compilado dos quantitativos dos três *campi* com intuito de conceder o panorama geral da situação das ofertas de vagas das unidades, entretanto, no desenvolvimento do estudo, os casos serão analisados de acordo com cada *campi*, ou seja, de modo individual, para posteriormente compará-los. Com base nos dados relatados, expõe-se que apenas a oferta de vagas para o ensino técnico vem sendo atendida completamente,

---

<sup>3</sup> A Plataforma Nilo Peçanha (PNP) é um ambiente virtual de coleta, validação e disseminação das estatísticas oficiais da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (Rede Federal). Disponível em: <<http://plataformanilopecanha.mec.gov.br/>>.

enquanto a formação de professores e o PROEJA estão aquém do quantitativo previsto pela política.

**Gráfico 1** – Percentuais de vagas previstos pela política comparados à compilação dos percentuais implementados nos *campi* de Gravataí, Lajeado e Sapiranga do IFSul no ano base 2018.



Fonte: Elaborado pelo autor através dos dados do relatório de gestão do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-rio-grandense 2018 (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2019).

Apesar desses índices compilados se mostrarem como próximos dos necessários para contemplar o previsto pelas leis, ao analisarmos mais adiante, no Capítulo 5, os quantitativos de vagas por unidade, verifica-se que há unidades que estão muito distantes daquilo previsto pela política pública, pois as unidades de Gravataí e Lajeado não têm oferta para PROEJA e Sapiranga não possui cursos para formação de professores. Por esse motivo, cabe a seguinte questão: Como atuam os agentes responsáveis pela implementação frente às diretrizes estabelecidas pela legislação?

Ainda sobre o Gráfico 1, apresenta-se nele um percentual de vagas, dentre os percentuais implementados, classificado como “outros”. Nessa categoria estão os cursos que não fazem parte especificadamente dos tipos de ofertas de vagas analisados, tais como curso superior de tecnologia e especialização na área de administração que serão mais bem explicados no subcapítulo 4.3.1 - Os campi de Gravataí, Lajeado e Sapiranga.

A metodologia empregada nesta investigação apresenta abordagem qualitativa e está orientada pela explicitação da obra de Yin (2015), sustentando a eleição do estudo de casos múltiplos como método de pesquisa, todavia, não se buscou replicação dos casos, mas sim, a comparação entre os mesmos. Além disso, como instrumento de coleta de dados foram realizadas entrevistas semiestruturadas e análises de conteúdo para a interpretação do material coletado.

A dissertação está dividida em cinco capítulos, além desta introdução e das considerações finais, assim distribuídos:

No capítulo de número dois é apresentada a fundamentação teórica da pesquisa, onde serão vistos conceitos de políticas públicas, estudos direcionados à implementação e à burocracia de médio escalão que auxiliaram a analisar o processo de implementação da terceira fase de expansão do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-rio-grandense (IFSul).

O capítulo seguinte trata da trilha metodológica, visualizando-se então a metodologia empregada para o desenvolvimento da pesquisa, com os procedimentos utilizados para coleta e análise de dados.

No quarto capítulo é abordado o cenário da pesquisa, desenvolvendo-se o histórico da Rede Federal, as características dos municípios aonde estão instaladas as unidades de ensino pesquisadas, o histórico do IFSul e dos *campi* objetos deste estudo.

Por fim, o quinto capítulo apresenta a análise do processo de implementação da terceira fase de expansão do IFSul relacionada às ofertas de vagas.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA DA PESQUISA

Neste capítulo é abordada a fundamentação teórica da pesquisa, concomitante com a explanação dos conceitos chave para a análise de políticas públicas e a interpretação da política como um ciclo, para posteriormente discorrer sobre as teorias de implementação e os estudos sobre a burocracia de médio escalão, os quais auxiliaram na análise do processo de implementação da terceira fase de expansão do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-rio-grandense (IFSul).

### 2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS

A área de Políticas Públicas é derivada da Ciência Política e pode-se afirmar que tem como fundadores de maior relevância: Harold Laswell, que ainda nos anos 30 introduziu a expressão *policy analyses* (análise de políticas públicas); Herbert Simon que ao final dos anos 50 propôs o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (*policy makers*); Charles Lindblom que em 1959 e 1979, propôs críticas ao racionalismo anteriormente apresentado por Laswell e Simon que introduziu novas variáveis à formulação e à análise de políticas públicas; e, por fim, David Easton que em 1965 contribuiu ao definir a política pública como um sistema, em que há relação entre formulação, resultados e ambiente (SOUZA, 2006).

Um primeiro esclarecimento conceitual a ser feito a respeito desse tema é relacionado à ambiguidade da palavra “política”. Em nosso vernáculo, política pode representar a esfera política (*polity*), a atividade política (*politics*) e a ação pública (*policies*) (MULLER; SUREL, 2002).

Visto isso, é essencial antes de se fazer o devido aprofundamento teórico, definirmos qual conceito será adotado sobre o significado do termo “política pública”, haja vista que não existe definição absoluta e conforme Shore (2010, p. 26):

Cualquier trabajo científico de investigación social sobre la formulación de políticas públicas que se considere serio debe, por lo tanto, comenzar por una reflexión crítica de sus definiciones, de sus sentidos y de los usos del término “políticas públicas”.

Buscando um conceito sobre o termo, foi possível identificar duas vertentes que debatem o significado de “políticas públicas”. A abordagem estatista, onde as políticas públicas são caracterizadas pelo protagonismo de atores estatais no

processo de implementação, assim sendo, Secchi (2013) resumidamente afirma que “é política pública somente quando emanada de ator estatal”. Há também uma perspectiva multicêntrica que, por outro lado, admite que o ator responsável por uma política pública seja, por exemplo, uma organização não governamental, nesse caso, a identificação do ator responsável pela política não é importante para definir se ela é ou não pública. O que determina se a política é pública, nesse enfoque, é o objetivo ao qual ela se propõe: se ela atende a um problema de ordem pública, então se trata de política pública, independentemente do ator vinculado ao processo de elaboração desse trabalho.

Levando-se em conta que neste trabalho foi tratada uma política emanada e gerida por atores estatais, foi adotada nesta dissertação uma visão estatista do termo “política pública”, aceitando como definição mais adequada a explicitada por Howlett, Ramesh e Perl (2013), que se referem a política pública como:

Um conjunto de decisões inter-relacionadas, tomadas por um ator ou grupo de atores políticos, que dizem respeito à seleção de objetivos e dos meios necessários para alcançá-los, dentro de uma situação específica em que o alvo dessas decisões estaria, em princípio, ao alcance desses atores. (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 8).

Diante do exposto, considera-se aqui que política pública é aquela que é trabalhada, principalmente na implementação, por atores vinculados ao Estado, ou seja, servidores públicos ou, até mesmo, agentes políticos eleitos ou contratados por livre nomeação.

A seguir será exposto o ciclo de políticas públicas com o intuito de, didaticamente, demonstrar os processos que compõem uma política pública.

## 2.2 CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A exploração da política debatida sob a análise sequencial baseada no ciclo de políticas públicas é importante para a pesquisa, pois demonstra um panorama geral sobre a política investigada, uma vez que esse tipo de instrumento de análise possibilita uma visão intuitiva prática, explicativa e organizada do estudo das políticas públicas (PROCOPIUCK, 2013). Além disso, é compatível com o devido aprofundamento do estudo na etapa de implementação. Ressalta-se, no entanto, que a explanação do ciclo de políticas públicas não caracteriza para o estudo em questão o pensamento de que as políticas públicas se dão em fases sequenciais;

tendo-se, portanto, exclusivamente o propósito de tornar didática a visualização da política pública em si.

Para Howlett, Ramesh e Perl (2013), a ideia do ciclo de políticas públicas surgiu em 1956 com Harold Lasswell, naquela ocasião o processo de construção de políticas públicas foi pensado em sete estágios. Na análise a ser feita, no entanto, será empregado um ciclo mais sintetizado, baseado em cinco etapas, de acordo com a obra de Howlett, Ramesh e Perl (2013).

Nessa perspectiva, a fase inicial de uma política pública parte da construção da agenda, é nesta etapa em que os problemas públicos se tornam objeto de ação governamental. Para os autores Howlett, Ramesh e Perl (2013), a definição da agenda se refere à maneira como os problemas surgem ou não enquanto alvo de atenção por parte do governo, eles consideram este estágio como um dos mais críticos do ciclo de uma política pública, pois, a maneira e a forma sobre como os problemas se tornam reconhecidos são determinantes fundamentais de como serão tratados pelos *policy-makers*.

A segunda fase do Ciclo de Políticas Públicas é a de formulação de políticas, neste estágio são criadas as opções sobre o que fazer a respeito de um problema público (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). Nesta etapa, há o aprofundamento do conhecimento sobre o próprio problema e a consideração de aspectos técnicos para se levar em frente a concepção da política pública (PROCOPIUCK, 2013).

Após a formulação dessas opções vem o processo de tomada de decisão política, etapa em que se escolhe, ou não, as opções formuladas na etapa anterior (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Howlett, Ramesh e Perl (2013), citam os autores Gary Brewer e Peter DeLeon para caracterizar o ponto da tomada de decisão do processo de elaboração de políticas públicas, para eles:

A escolha entre as alternativas de política que foram geradas e seus prováveis efeitos sobre o problema em questão [...]. É o estágio mais evidentemente político, na medida em que as muitas soluções potenciais para um dado problema devem, de algum modo, ser reduzidas a apenas uma ou umas poucas eleitas e preparadas para uso. Naturalmente, as escolhas possíveis, em sua maior parte, não serão todas realizadas e a decisão de não tomar determinados cursos de ação é parte da seleção assim como é a definição final do melhor curso. (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 157).

Ainda sobre essa etapa, é possível inferir que o processo da tomada de decisão acaba sendo um exercício intrinsecamente político, ignorando-se, por vezes,

as questões técnicas que envolvem o problema público, pois quaisquer decisões a serem tomadas geram “ganhadores” ou “perdedores” e por isso o enfoque político, muitas vezes, se sobrepõe ao técnico.

Tendo sido definida a agenda, formuladas as alternativas e tomada a decisão que resultou na formulação de uma política pública (comparativamente ao caso deste estudo, seria a promulgação da lei que criou a Rede Federal), ocorre a etapa de implementação.

A quarta fase do ciclo de políticas públicas tem por objetivo colocar em prática todo o trabalho planejado durante as etapas anteriores visando à obtenção de resultados, ou seja, é a própria política pública em ação.

Segundo Howlett, Ramesh e Perl (2013), para que uma política possa ter sucesso, é necessária a alocação de fundos, a designação de pessoas e o desenvolvimento de regras. São as pessoas que com os fundos disponibilizados e as regras estabelecidas, fazem funcionar a política (*policy*). Por isso, a ação de implementar depende de atores. Em uma perspectiva generalista e multicêntrica admite-se que estes atores podem ser tanto agentes do Estado, quanto atores não-governamentais. Todavia, como já explicado anteriormente, em vista do objeto deste estudo, considera-se aqui uma visão estatista, isto é, os responsáveis pela execução da política pública voltada à educação profissional brasileira são servidores públicos. Mais especificadamente, no caso da terceira fase de expansão da Rede Federal no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-rio-grandense, a implementação é da alçada de servidores públicos providos em cargos de Docentes e Técnicos Administrativos em Educação.

Como modelos analíticos do processo de implementação, as perspectivas *top-down* e *bottom-up* dão base aos estudos de implementação de políticas públicas e, por isso, serão também pilares deste estudo.

O modelo *top-down* carrega alinhamento ao pensamento racionalista e trata a implementação da política pública como trivial esforço administrativo dos burocratas para atingir os fins estabelecidos pela esfera política (Secchi, 2013). Nessa perspectiva o uso de eventuais situações de discricionariedade por parte da burocracia é caracterizado como um problema durante a implementação. Por outro lado, o modelo de análise *bottom-up*, tem a peculiaridade de admitir maior liberdade à burocracia em relação ao processo de implementação, admitindo-se distinção entre o pretendido pela esfera política e o efetivamente entregue pela ação da

burocracia, nessa abordagem a questão da discricionariedade é algo que se espera que ocorra por parte da burocracia diante do enfrentamento de problemas relacionados à implementação.

A perspectiva *bottom-up* é a abordagem escolhida para subsidiar teoricamente o objeto de análise desta dissertação, justamente por reconhecer que os atores responsáveis pela implementação da política exercem uma discricionariedade, entendida como margem de liberdade para tomada de decisão durante a implementação (LOTTA, 2019), que pode alterar a execução da política pública. O conceito de discricionariedade é trabalhado por Lipsky (2019), nos estudos sobre burocracia de nível de rua, onde ele a define como sendo os agentes que trabalham entregando a política pública como, por exemplo: professores, exercem essa liberdade, descrita como discricionariedade, para executar a política pública da melhor forma possível, enfrentando falta de estrutura, de recursos, etc.

Entretanto, neste trabalho, o estudo investiga o comportamento dos burocratas de médio escalão (BME), uma vez que, conforme os regimentos internos do IFSUL, a decisão sobre o plano de oferta de vagas compete a esse tipo de burocracia. Entende-se, portanto, que esses atores são centrais para a conexão das fases de formulação e implementação (CAVALCANTE; LOTTA, 2015).

Finalizando o Ciclo da Política Pública, a última etapa é a de avaliação de políticas. Para Howlett, Ramesh e Perl (2013), esta fase refere-se ao estágio do processo em que se determina como uma política de fato está funcionando na prática. Para estes autores, a avaliação da política pública pode desencadear três possíveis resultados: julgamento da política estar sendo executada de forma satisfatória, dando-se a sua continuidade da forma em que se encontra; pode-se também julgar que uma política não atende a alguns pontos, recomendando-se mudanças e, por fim, julgamento que sacramenta uma política como caso de insucesso ou de sucesso, devendo-se considerar a pertinência de sua descontinuidade ou continuidade.

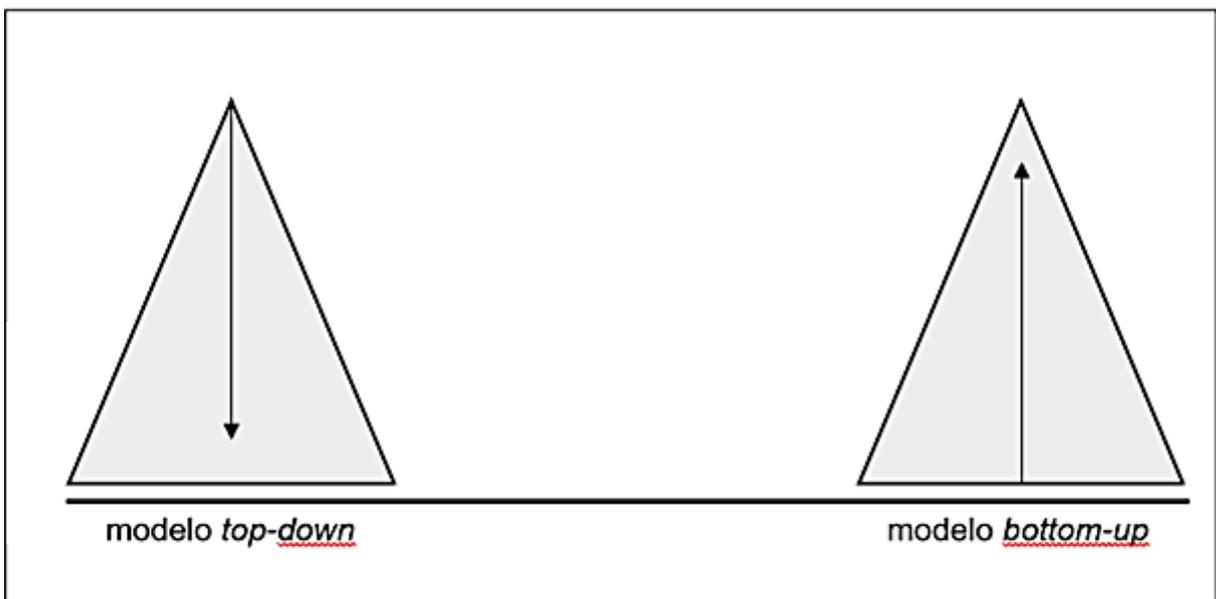
Visto este resumo do ciclo de políticas públicas, na próxima seção será tratada com maior aprofundamento a questão da implementação de políticas públicas.

### 2.3 TEORIAS DE IMPLEMENTAÇÃO

A implementação de políticas públicas é o momento de execução e entrega da política. Vista no modelo do ciclo de políticas públicas é a fase que sucede a formulação e a tomada de decisão, no entanto, ao investigar a implementação no objeto de estudo dessa dissertação, constata-se que o processo de implementar também contempla processos políticos e de tomada de decisão.

Retomando às questões teóricas, como dito anteriormente, os estudos de implementação têm duas vertentes principais: *top-down* e *bottom-up*.

**Ilustração 1** – Modelos *top-down* e *bottom-up*.



Fonte: Adaptada de SECCHI, 2013.

A perspectiva *top-down* (de cima para baixo) carrega um forte racionalismo e separa de maneira bastante perceptível os tomadores de decisões, entendidos exclusivamente como aqueles que formulam a política no nível mais alto da hierarquia, e os implementadores, caracterizados como os agentes que de maneira disciplinada, executam os procedimentos propostos no escopo da política (SECCHI, 2013).

Antagonicamente, a visão *bottom-up* (de baixo para cima) é caracterizada pela maior liberdade dos burocratas em moldar a implementação da política pública. Nesse modelo o formato que a política pública adquiriu após a tomada de decisão não é definitivo (SECCHI, 2013), sendo passível de remodelagens pelos atores que atuam na sua implementação cotidianamente. Tendo em vista a admissibilidade de

entrega de uma política diferente daquela prevista, é justo expor o pensamento do autor Secchi (2013):

Esse papel de remodelação da política pública por aqueles que a implementam não é entendido como um desvirtuamento, mas sim como uma necessidade daquele que se depara com problemas práticos de implementação. (SECCHI, 2013, p. 61).

Pode-se inferir, diante desta perspectiva, que a implementação que diverge da política formulada ocorre por mudanças proporcionadas pelos burocratas que atuam respaldando-se nas situações encontradas na prática, tais como, a escassez de recursos orçamentários, humanos e infraestrutura, que diante do exposto, promovem adequações necessárias ao processo de implementação.

O uso da abordagem *bottom-up* para essa pesquisa é bastante pertinente para explicar o contexto da prática encontrada pela investigação do objeto dessa dissertação, pois admite a possibilidade de adaptação da execução da política em relação ao que foi formulado. Essa visão auxilia a entender os dados sobre o quadro de vagas das unidades de Gravataí, Lajeado e Sapiranga do IFSul, pois ao comparar os dados com a política formalmente registrada por meio da lei nº 11.892/08 (que institui a Rede Federal e criou os IFs) e do decreto 5.840/06 (que instituiu o PROEJA), verifica-se que há divergência entre aquilo previsto na formulação da política e o que vem sendo implementado, como demonstrado no Gráfico 1 referido na introdução. Se não houvesse sinais de uma atuação discricionária por parte da burocracia envolvida no processo de implementação da política, a mesma não teria condições de ser colocada em prática, por razões que se apresentam mais detalhadamente no Capítulo 5 - Resultados.

Contudo, os estudos sobre o tema de implementação atualmente não estão restritos à dicotomia *top-down* e *bottom-up* que dominavam os debates sobre o assunto durante as décadas de 1970 e 1980, integrando respectivamente, a primeira e segunda geração de estudos sobre implementação. Lotta (2019), identifica que esses estudos já passam por quatro gerações sistematizadas na literatura.

A autora expõe que a partir de 1990, são introduzidos distintos modelos de análises que surgem para buscar avançar além das correntes *top-down* e *bottom-up*, apontando a necessidade de se ampliar a análise, considerando os diversos atores e organizações que se envolvem na implementação das políticas públicas. A

respeito dos modelos que surgem nessa terceira geração, a pesquisadora expõe que:

O que há de comum entre esses modelos é uma tentativa de sair da contraposição entre formulação e implementação, compreendendo processos decisórios contínuos que envolvem as políticas públicas e seus resultados. (LOTTA, 2019, p. 17).

A quarta geração de estudos sobre implementação é marcada por múltiplos modelos e formas distintas de análise sobre o objeto e por produções disseminadas em vários países e continentes (LOTTA, 2019). Com a influência de diversos campos de estudo, sendo de maior ênfase a Sociologia, essa nova geração também é marcada por temas relacionados a novos modelos de ação estatal, compostos pelos arranjos institucionais, capacidades estatais, governança e outros.

Embora tenha sido visualizado o ciclo de políticas públicas neste trabalho, para o caso pesquisado no IFSUL, é importante destacar como pressuposto para a análise, a ideia citada anteriormente por Lotta (2019), de que formulação e implementação não são fases distintas, mas sim processos decisórios contínuos que perpassam diferentes atores.

A partir dessa explanação sobre o tópico da implementação, o próximo assunto tratado versa sobre a burocracia de médio escalão.

#### 2.4 INFLUÊNCIA DOS BUROCRATAS DE MÉDIO ESCALÃO NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

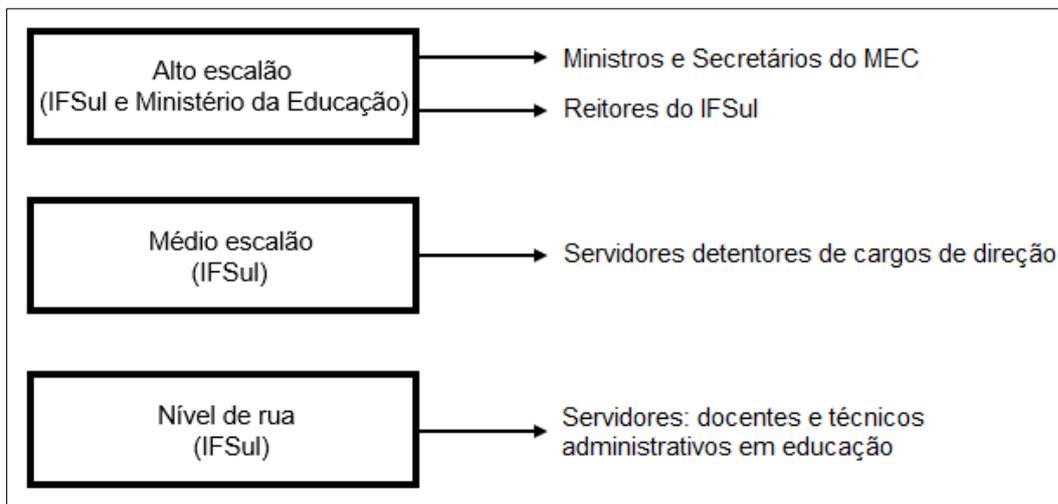
Ao se utilizar a abordagem *bottom-up* como lente para se analisar os objetivos dessa dissertação, reconhece-se a importância de investigar a burocracia envolvida na implementação da política pública executada pelos IFs. Mais especificadamente, aproximando-se do escopo dessa dissertação que tem como objetivo geral analisar as ofertas de vagas em consonância com a legislação vinculada à PPEP e à formação de professores, verifica-se que a burocracia envolvida diretamente nesse processo é caracterizada por burocratas de médio escalão (BME) que, em suma, gerenciam os burocratas de nível de rua e fazem o elo entre a formulação e a implementação (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014).

A pesquisa dessa dissertação identificou que nas políticas públicas executadas pelo IFSul os atores do alto escalão eram os reitores do IFSul e agentes

pertencentes ao Ministério da Educação (MEC), os burocratas de médio escalão (BME) eram Servidores Públicos Federais (SPF) pertencentes ao quadro de carreira do IFSUL, ocupantes de cargos de direção (considerados de confiança e de livre nomeação, nos níveis CD-4, CD-3 e CD-2<sup>4</sup>) sendo a burocracia de nível de rua composta de Docentes e Técnicos Administrativos em Educação pertencentes ao quadro de carreira do IFSUL.

Na hierarquia organizacional, os burocratas de médio escalão estão situados entre os atores de alto escalão e a burocracia de nível de rua, conforme exemplifica a Ilustração 2.

**Ilustração 2** – Hierarquia organizacional nas políticas executadas pelo IFSul.



Fonte: Elaborada pelo autor através da análise de dados do relatório de gestão do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-rio-grandense 2018 (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2019).

Na dissertação houve um esforço em se compreender esse conjunto de atores, uma vez que foram identificados como sendo responsáveis diretos pelos rumos da implementação da política pública objeto da pesquisa.

<sup>4</sup> As funções de Direção ou Chefia, geralmente, são supridas no IFSul por intermédio da nomeação de servidores de carreira nos Cargos de Direção (CD) de níveis, 2, 3 e 4, quando o servidor assume um CD, passa a acumular sua tarefa originária de servidor com a responsabilidade do Cargo de Direção.

Oliveira (2009), Pires (2011) e Oliveira e Abrucio (2011) também destacam que há uma variedade e heterogeneidade de atores que ocupam essa posição intermediária denominada “burocracia de médio escalão”. Essa heterogeneidade se dá tanto pelos contextos setoriais e institucionais quanto pelos próprios cargos exercidos por cada um deles. Esse reconhecimento, no entanto, implica a necessidade de esforços comparativos e consistentes para caracterização empírica desses perfis, de forma a construirmos conceitos mais precisos compreendendo suas generalidades e especificidades. (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014, p. 467)

Levando-se em conta a abordagem *bottom-up* para estudar as políticas executadas pelo IFSul em relação às ofertas de vagas, analisando a literatura sobre burocracia de médio escalão é possível constatar que esse tipo de burocracia:

[...] por ocupar uma posição intermediária, se situa em um “limbo” conceitual entre as abordagens *top-down* e *bottom-up*, os burocratas de médio escalão, isto é, gerentes, diretores, dirigentes, coordenadores, supervisores e uma série de outras nomenclaturas de cargos em estruturas organizacionais que designam uma posição intermediária entre o topo e a base. (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014, p. 467).

A literatura a respeito da BME ainda é enxuta, uma vez que, a maior parte dos estudos se debruça sobre os atores do alto escalão e, mais recentemente, sobre a burocracia de nível de rua, porém, o estudo de Lotta, Pires e Oliveira (2014), aponta três principais perspectivas analíticas sobre a atuação dos burocratas de médio escalão.

A primeira perspectiva, denominada como “perspectiva estrutural”, tem base na literatura de Max Weber que possui uma abordagem racionalista, na qual a burocracia age estritamente de modo formal e impessoal, com base em regramentos, a fim de atingir objetivos pré-estabelecidos.

Nesse sistema, os agentes de dominação não se confundem com (ou não tem propriedade sobre) os meios de administração, e suas condutas são orientadas pela obediência a regras formais (estatutos). Além disso, tais agentes estão inseridos em cadeias de comando hierárquico bem definidas, a partir das quais os superiores determinam o cumprimento de tarefas pelos subordinados. Assim, em tese, o comportamento de burocratas não dependeria das características, inclinações ou paixões dos agentes que habitam tais organizações, mas, sim, seria produto das normas e estruturas formais que definem as organizações nas quais atuam, derivando diretamente de uma “lógica da adequação” (MARCH; OLSEN, 1984), na qual os agentes identificam seu papel (a partir do lugar que ocupam na estrutura) e compreendem as obrigações e tarefas a ele associadas”. (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014, p. 477).

Tendo em vista a característica estruturada desse tipo de visão, onde o burocrata é percebido como um ator que não possui flexibilidade para a execução de suas ações, os autores Lotta, Pires e Oliveira (2014), determinam que essa primeira perspectiva não oferece recursos analíticos que proporcionem uma compreensão

particularizada da atuação dos BMEs; além disso, considerando o objeto dessa dissertação, uma vez que existem unidades que não atendem a todas as previsões da legislação no quesito das ofertas de vagas, nas análises dos resultados, Capítulo 5 desse trabalho, será visto que os burocratas agiram, em alguns casos, de acordo com suas próprias inclinações e análises sobre o desenvolvimento da implementação, situação que contradiz a perspectiva estrutural e, por isso, a mesma fica afastada desse trabalho.

A segunda perspectiva é a da ação individual, nesse enquadramento o foco está nas decisões e ações individuais dos burocratas de médio escalão a partir de cálculos racionais sobre as recompensas e expectativas de sanções (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014).

De acordo com Lotta, Pires e Oliveira (2014):

“Niskanen (1971), um dos pioneiros nessa linha, propôs concebermos burocratas como agentes que buscam instrumentalmente a maximização dos orçamentos e recursos (financeiros e humanos) de suas organizações”.

Essa segunda perspectiva de análise foi escolhida como base de investigação sobre as políticas executadas pelas unidades de Gravataí, Lajeado e Sapiranga do IFSul, uma vez que, torna-se compreensível cogitar que os burocratas de médio escalão levam em conta aspectos específicos, como a maximização de seus recursos disponíveis, ao promoverem suas ações.

Por fim, a última perspectiva é a relacional, que enfatiza as relações que os BMEs estabelecem com os demais atores do seu entorno (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014).

Essa perspectiva surgiu nos anos mais recentes, a partir de modelos que buscam compreender o Estado e as políticas públicas numa ótica mais abrangente, considerando que as políticas são marcadas por múltiplas redes de atores internos e externos ao Estado capazes de alterar o desenho e os resultados das políticas. Essas novas abordagens, ancoradas nas ideias de governança e de redes sociais, buscam compreender o funcionamento das organizações estatais, considerando não a estrutura formal ou a atuação individual dos agentes, mas, sim, como essas são condicionadas e alteradas pelas múltiplas interações com agentes estatais, privados ou sociais que, por meio das relações sociais, influenciam o Estado. (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014, p. 480).

Essa abordagem é imprescindível para a dissertação, uma vez que:

As questões que norteiam as pesquisas buscam compreender, por exemplo, como esses burocratas interagem com uma rede de atores internos e externos ao Estado; como influenciam e regulam as relações dos próprios implementadores; como mediam e mobilizam as relações entre implementação e formulação etc. (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014, p. 480).

Embora identifique-se que os estudos sobre a burocracia de médio escalão têm menor incidência comparando-os aos estudos sobre atores do alto escalão e de nível de rua, foi possível resgatar, por intermédio do estudo de Lotta, Pires e Oliveira (2014), perspectivas capazes de orientar a pesquisa desta dissertação.

A seguir o trabalho apresenta as questões metodológicas que foram adotadas para a realização da pesquisa.

### 3 TRILHA METODOLÓGICA

Neste capítulo serão apresentados os parâmetros metodológicos que conduziram esta pesquisa, bem como as técnicas e procedimentos utilizados para a coleta e análise dos dados. Serão expostas: a metodologia da pesquisa; a caracterização do objeto de estudo e dos sujeitos pesquisados; a descrição do processo de coleta, organização e análise de dados; e, por fim, serão apontadas as questões éticas adotadas.

#### 3.1 METODOLOGIA DA PESQUISA

A metodologia empregada nesta investigação apresenta abordagem qualitativa e está orientada no método de estudo de caso, tendo em vista que:

A essência de um estudo de caso, a tendência central entre todos os tipos de estudo de caso, é que ele tenta iluminar uma decisão ou um conjunto de decisões: por que elas são tomadas, como elas são implementadas e com que resultado. (YIN, 2015, p. 16).

Como instrumentos de operacionalização do conhecimento (as técnicas), a pesquisa foi embasada em entrevistas semiestruturadas, com análises documentais e de conteúdo; investigando-se, desta forma, a implementação da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica em relação às ofertas de cursos e vagas, tendo como objeto de estudo os *campi* da terceira fase de expansão do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-rio-grandense (IFSul), sendo eles os *campi* de Gravataí, Lajeado e Sapiranga localizados no Estado do Rio Grande do Sul.

As fontes de dados utilizadas para este estudo foram obtidas através de documentos oficiais publicados pelo IFSul, como o Plano de Desenvolvimento Institucional (plano plurianual do órgão que baliza as ações das unidades que o compõe), o Planejamento Anual (ações a serem realizadas anualmente), os Planos de Ofertas de Vagas (responsáveis pelo planejamento na disponibilização de novas vagas e cursos) e os Relatórios Anuais de Gestão (demonstrativo do que foi efetivamente realizado ano a ano).

Além disso, foram realizadas vinte entrevistas com distintos atores envolvidos no processo de implementação, os quais se ordenaram: Reitores do IFSul, Pró-reitores de Ensino, Diretores(as) de Desenvolvimento Institucional e as equipes

diretivas dos *campi* objetos do estudo – compostas pelo(a) Diretor(a)-Geral e Chefes dos Departamentos de Ensino, Pesquisa e Extensão (DEPEX) e dos Departamentos de Administração e de Planejamento (DEAP).

Para melhor entendimento da trajetória da política pública em questão, adotou-se a pesquisa documental, e no sentido de compreender sua implementação, entrevistas semiestruturadas foram realizadas com os atores citados anteriormente.

Após essa discussão geral sobre a metodologia utilizada, expõe-se a seguir o tema referente ao estudo de caso, com ênfase nos estudos de casos múltiplos e comparativos.

### **3.1.1 Estudo de casos múltiplos e método de caso comparativo**

O estudo de caso é definido como uma investigação empírica que metodicamente analisa um fenômeno contemporâneo, ou seja, o caso em seu contexto de vida real. Além disso, caracteriza-se por ser um método abrangente que contempla desde o planejamento do projeto de pesquisa, com a definição de seus componentes, até as técnicas de coleta de dados e as abordagens específicas para análise de dados (YIN, 2005; SILVA; MERCÊS, 2018).

Deste modo, os estudos de caso buscam a compreensão e interpretação mais profunda dos fatos e fenômenos específicos, apresentando dentre suas principais vantagens, a aplicabilidade em diferentes orientações epistemológicas e a possibilidade de aproveitamento de múltiplas fontes de evidências. Porém, ressalta-se que o método de estudo de caso apresenta limitações como a impossibilidade de generalizar os resultados obtidos (SILVA; MERCÊS, 2018).

Segundo os ensinamentos de Yin (2015), o método de estudo de casos possui duas vertentes: estudo de caso único e estudo de casos múltiplos. Embora algumas áreas, como a ciência política e a administração pública, tenham tentado utilizar o rótulo “método de caso comparativo” como forma diferenciada dos estudos de casos múltiplos. Yin (2015), expõe que tanto os estudos de caso único, quanto os estudos de casos múltiplos, são na realidade apenas duas variantes da metodologia tradicional de estudo de caso.

Diante do exposto, a base para manutenção do rigor metodológico desta pesquisa fundamentou-se na obra de Yin (2015), através da abordagem de estudo

de casos múltiplos, a qual não foi usada para fins de replicação, mas sim, para a comparação entre os casos investigados.

Triviños (2017), destaca como um aspecto significativo do estudo de caso o estabelecimento de comparações entre dois ou mais casos, possibilitando dessa forma a visualização de convergências e divergências entre as unidades de ensino pesquisadas, facilitando a obtenção do conhecimento sobre a realidade dos *campi* e objetos da análise, em relação às ofertas de vagas da Rede Federal, bem como a exploração das dificuldades encontradas pelos gestores responsáveis para abertura de cursos e disponibilização de vagas.

Embora a investigação tenha admitido a perspectiva de Yin (2015), buscou-se complementar o olhar a respeito dessa metodologia nas literaturas sobre estudo de casos comparativos.

A comparação, enquanto momento da atividade cognitiva, pode ser considerada como inerente ao processo de construção do conhecimento nas ciências sociais. É lançando mão de um tipo de raciocínio comparativo que podemos descobrir regularidades, perceber deslocamentos e transformações, construir modelos e tipologias, identificando continuidades e descontinuidades, semelhanças e diferenças, e explicitando as determinações mais gerais que regem os fenômenos sociais. (SCHNEIDER; SCHIMITT, 1998, p. 1).

As autoras Bartlett e Vavrus (2007), revisaram os enfoques dominantes na pesquisa por estudo de caso e em seus trabalhos relataram que a comparação pode ser dada entre três eixos:

[...] um olhar horizontal que não apenas contrasta um caso com outro, mas também acompanha atores sociais, documentos ou outras influências entre estes casos; uma comparação vertical de influências em níveis diferentes, do internacional ao nacional às escalas regionais e locais; e uma comparação transversal ao longo do tempo. (BARTLETT; VAVRUS, 2007, p. 906).

Por esta razão, além de adotar mais de um caso para a análise, fez-se o uso da nomenclatura estudo de casos múltiplos, porém, a investigação não aplicou essa metodologia com a finalidade de replicação de casos, mas sim, com o propósito de realizar a comparação entre as unidades de ensino escolhidas, atuando especificamente de acordo com olhar horizontal, suposto por Bartlett e Vavrus (2007), considerando que a investigação ocorreu com a interação dos atores responsáveis pela implementação da política em foco e análise de documentos relacionados.

Visto isso, o próximo subcapítulo traz os instrumentos e as técnicas analíticas empregadas no desenvolvimento da investigação.

### **3.1.2 Os instrumentos e as técnicas analíticas**

O uso da coleta de informações por meio de entrevistas semiestruturadas tornou-se essencial para essa dissertação, por se revelar um instrumento privilegiado de acesso às experiências dos atores.

Poupart (2014), destaca em seu estudo cinco princípios e estratégias para se obter entrevistas satisfatórias, com base nisso, essa pesquisa foi conduzida.

O primeiro princípio é o de obter a colaboração do entrevistado:

Um primeiro princípio, tido como fundamental na arte de bem fazer falar os outros, refere-se à importância de obter a colaboração do entrevistado. Para que a entrevista seja válida, entendida no sentido de produção de um discurso que seja o mais verdadeiro e o mais aprofundado possível, considera-se essencial que o entrevistado aceite verdadeiramente cooperar, jogar o jogo, não apenas consentindo na entrevista, mas também dizendo o que pensa, no decorrer da mesma. (POUPART, 2014, p. 228).

O segundo princípio é o de colocar o entrevistado à vontade por elementos de encenação:

Um segundo princípio considerado indispensável à fala do entrevistado se refere à convicção de que ele só chegará de fato a se expressar bem, se ele estiver verdadeiramente à vontade na situação da entrevista. Sendo esta uma situação um tanto artificial, considera-se que o pesquisador deve tentar reconfortar seu interlocutor, partindo, ainda aqui, da ideia de que quanto mais ele ficar à vontade, mais ele falará com facilidade e abordará questões que lhe são significativas. (POUPART, 2014, p. 230).

O terceiro princípio proposto pelo autor prescreve a necessidade de se ganhar a confiança do entrevistado:

De uma forma geral, considera-se que não basta convencer uma pessoa a participar da pesquisa, e nem criar um contexto que lhe permita estar à vontade na situação de entrevista. É ainda preciso que ele se sinta suficientemente confiante para aceitar “verdadeiramente falar”, outro princípio considerado primordial para o êxito da entrevista. (POUPART, 2014, p. 232).

Por fim, os dois outros princípios são comumente associados ao sucesso de uma entrevista. Sendo o quarto princípio descrito como a tentativa de fazer com que o entrevistado tome a iniciativa do relato, a lógica desse princípio ser um condutor para o sucesso da entrevista baseia-se na ideia de que quanto mais o discurso é

espontâneo, mais ele se aproxima da realidade – sem censuras. E o último princípio tem o objetivo de conseguir maior envolvimento do entrevistado (POUPART, 2014).

Além disso, conforme citado outrora, o uso de pesquisa documental foi adotado para elaboração da dissertação, uma vez que esse tipo de técnica, se tratada com rigor, pode se constituir em uma técnica valiosa para a abordagem qualitativa, complementando os relatos das entrevistas.

[...] os documentos constituem também uma fonte poderosa de onde podem ser retiradas evidências que fundamentem afirmações e declarações do pesquisador. Representam ainda uma fonte 'natural' de informação. Não são apenas uma fonte de informação contextualizada, mas surgem num determinado contexto e fornecem informações sobre esse mesmo contexto. (LÜDKE; ANDRÉ, 1986, p. 39).

A análise de dados, de acordo com Gil (2008), tem o objetivo de organizar e resumir os dados de forma tal que possibilitem o fornecimento de repostas ao problema proposto para a investigação. Em seus estudos, Gil (2008) expõe ainda a importância de se estabelecer uma interpretação objetiva que leve em consideração e dialogue com outras informações obtidas durante a pesquisa. Por isso, buscou-se uma análise crítico-analítica a partir dos procedimentos e instrumentos citados, com o intuito de garantir confiabilidade à pesquisa.

Segundo Creswell (2007), o pesquisador apresenta uma teoria, coleta os dados para testá-la e reflete sobre a confirmação ou não confirmação da teoria pelos resultados.

Os documentos que fundamentaram a linha de pesquisa do estudo provieram dos seguintes materiais:

- Plano de Desenvolvimento Institucional 2014-2019;
- Planejamentos Anuais das unidades de Gravataí, Lajeado e Sapiranga de 2013 a 2018;
- Planos de Ofertas de Vagas das unidades de Gravataí, Lajeado e Sapiranga de 2013 a 2018;
- Relatórios de Gestão da Reitoria do IFSul de 2013 a 2018;
- Editais de Processos Seletivos (vestibulares);
- Lei nº 11.892 de 29 de dezembro de 2008;
- Decreto 5.840 de 13 de julho de 2006;
- Portaria do MEC nº 246 de 15 de abril de 2016.

Desse modo, os diversos documentos relacionados à implementação da política em foco foram analisados e comparados, para sucessivamente obter-se os dados do quantitativo de servidores e do número de vagas ofertadas nos

vestibulares. Ademais, valendo-se do material destes documentos foram feitas análises de conteúdo para verificação de informações coletadas nas entrevistas.

A seguir apresenta-se a descrição do objeto desse estudo e dos atores investigados.

### 3.2 CARACTERIZAÇÃO DO OBJETO DE ESTUDO E DOS SUJEITOS PESQUISADOS

Os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia foram criados no final de 2008 ocasionando a estruturação de um Plano de Expansão para a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica que até o presente momento contou com três fases. Na primeira fase de expansão, lançada no final de 2005, foram criadas 64 novas unidades de ensino. Em 2007, na segunda fase de expansão, mais 150 unidades estavam previstas para serem somadas à Rede Federal e, por fim, em 2011, a terceira e última fase vivenciada desta política estabelecia um projeto para a criação de mais 208 novas unidades.

O foco do estudo está na última fase da expansão da Rede Federal, ou seja, na terceira fase, em virtude de tratar-se da experiência mais recente dessa política pública educacional. Além disso, para tornar a pesquisa viável o Instituto Federal escolhido para ser pesquisado foi o Instituto Federal Sul-rio-grandense (IFSul), que possui sua reitoria no município de Pelotas/RS e foi contemplado no último plano de expansão com unidades para as cidades de Gravataí, Lajeado e Sapiranga. A escolha do IFSul se apresentou como a opção mais apropriada devido a inserção do pesquisador dentro da organização do IFSul como servidor Técnico Administrativo em Educação, peculiaridade que propiciou maior facilidade em relação aos contatos com os agentes a serem entrevistados, além da própria situação geográfica das unidades pesquisadas em relação à residência do pesquisador.

Embora a terceira fase de expansão tenha sido lançada em 2011, os *campi* da terceira fase de expansão do IFSul tiveram sua autorização de funcionamento publicada no Diário Oficial da União apenas em 8 de outubro de 2013 por intermédio da portaria nº 993 de 7 de outubro de 2013 do Ministério da Educação que autorizou o IFSul a promover, no âmbito de sua estrutura organizacional, o funcionamento dos campi de Gravataí, Lajeado e Sapiranga.

Visto que a legislação permite o entendimento de que os *campi* da Rede Federal, dentro de um período de cinco anos de seu efetivo funcionamento, encontram-se em processo de implantação; por conseguinte, após esse prazo, pode-se considerar que a unidade esteja devidamente implantada, ou seja, em pleno funcionamento, por esse motivo selecionou-se para a pesquisa o período de outubro de 2013 a outubro de 2018, afim de levar em consideração os dados analisados e os atores envolvidos.

Na estrutura de atores envolvidos, tendo em vista que o poder de decisão sobre a abertura de cursos e disponibilização de vagas é proveniente da burocracia de médio escalão, os responsáveis pelas gestões das unidades têm grande relevância para o estudo. Identificou-se que cada *campi* tem em sua estrutura organizacional o padrão de um(a) diretor(a) geral, um(a) chefe(a) de Departamento de Ensino, Pesquisa e Extensão (DEPEX) e um(a) chefe(a) do Departamento de Administração e de Planejamento (DEAP). Além disso, burocratas de médio escalão também são identificados na Reitoria, bem como agentes do alto escalão, como os reitores que atuaram durante o período pesquisado, conforme apresentado no Quadro 1.

Em alguns cargos a quantidade de pessoas entrevistadas diferiu entre as unidades, isso se deve à peculiaridade de ter havido mudança nas gestões para esses cargos que possuem divergência, como por exemplo, Gravataí, que teve apenas um diretor geral entrevistado e Sapiranga que teve dois, o fato se justifica por ter ocorrido uma troca na gestão em Sapiranga, enquanto Gravataí manteve durante todo o período de cinco anos o mesmo ator para o cargo em questão. Além disso, alguns gestores que trabalharam no período pesquisado não estavam disponíveis para realização da pesquisa, tendo em vista que já se aposentaram. Outro fato a ser ressaltado é que na unidade de Sapiranga a chefia do Departamento de Administração e de Planejamento não foi entrevistada por ser este próprio pesquisador o detentor do cargo no período investigado.

**Quadro 1** – Quantitativo de entrevistas realizadas por cargo e unidade.

<b>Unidade</b>	<b>Cargo</b>	<b>Quantidade</b>
Reitoria	Reitor	3
Reitoria	Pró-reitor de Ensino (PROEN)	3
Reitoria	Diretor de Desenvolvimento Institucional (DDI)	4
Gravataí	Diretor Geral	1
Gravataí	Chefia do DEPEX	1
Gravataí	Chefia do DEAP	1
Lajeado	Chefia do DEPEX	1
Lajeado	Chefia do DEAP	2
Sapiranga	Diretor Geral	2
Sapiranga	Chefia do DEPEX	2

Fonte: Elaborado pelo autor.

O próximo subcapítulo relata os processos realizados para coleta, organização e análise dos dados.

### 3.3 DESCRIÇÃO DO PROCESSO DE COLETA, ORGANIZAÇÃO E ANÁLISE DE DADOS

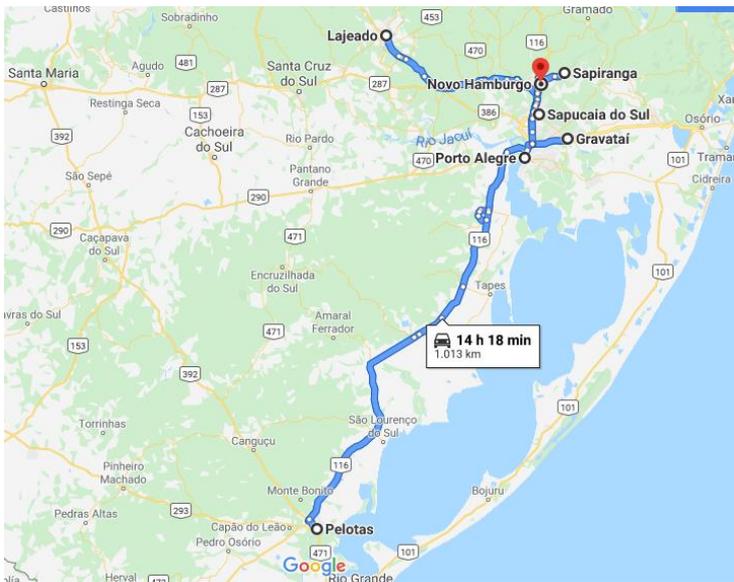
As entrevistas seguiram roteiros pré-estabelecidos, disponibilizados nos Apêndice A e B. Os roteiros foram divididos entre dois distintos grupos: gestores das unidades e gestores da reitoria. Para os gestores das unidades, as perguntas focaram na atuação específica da própria unidade, aos gestores da reitoria, investigou-se a atuação sistêmica da gestão em relação às suas unidades e as impressões desses atores em relação à situação das unidades.

Os atores entrevistados foram contactados por meio de mensagens de correio eletrônico, nesse contato foi perguntada a disponibilidade para concessão de entrevista, explicando-se que se tratava de pesquisa para elaboração de dissertação de mestrado que tratava do tema da implementação nas unidades da terceira fase de expansão no IFSul. Para conseguir o agendamento das entrevistas foram necessários, em média, dois contatos com cada ator.

No total, foram realizadas vinte entrevistas, sendo nove com gestores da reitoria e onze com gestores das unidades. Algumas das entrevistas foram mais difíceis de ser realizadas, pois alguns dos atores estão aposentados e outros, devido às posições que ocupam, possuem uma agenda muito ocupada.

Para a realização das entrevistas, foram rodados aproximadamente mil quilômetros, uma vez que foi necessário deslocamento do local da residência do pesquisador (Novo Hamburgo) até os municípios onde se encontravam os atores entrevistados: Porto Alegre, Gravataí, Sapiranga, Sapucaia do Sul, Lajeado e Pelotas (Ilustração 3). O trabalho de realização das entrevistas durou cerca de cinco semanas; ou seja, mais de um mês, devido às distâncias e às disponibilidades dos entrevistados.

**Ilustração 3** – Mapa dos deslocamentos realizados para realização das entrevistas.



Fonte: Elaborada pelo autor através de dados do serviço de pesquisa e visualização de mapas e imagens de satélite da Terra ©Google Maps (GOOGLE, 2020a).

As entrevistas foram gravadas, com anuência dos entrevistados, utilizando o aparelho celular do pesquisador. Todas as entrevistas somadas superaram sete horas de gravação e a média de duração das entrevistas, considerando os vinte entrevistados, foi de vinte e um minutos e cinquenta e cinco segundos.

Apesar do caráter formal da entrevista, que seguiu um roteiro semiestruturado e pré-determinado, as conversas ocorreram de maneira bastante natural, registrando-se a impressão de que os atores entrevistados estavam bastante à vontade com a situação, possivelmente devido ao relacionamento profissional pré-existente entre o pesquisador e os entrevistados.

Após a realização de todas as entrevistas, foi realizado o trabalho de transcrição que demandou mais de um mês de dedicação, considerando a disponibilidade do pesquisador.

As respostas dos entrevistados serviram para explicar as questões elencadas nessa pesquisa, sendo algumas delas destacadas no Capítulo 5 – Resultados.

Os dados expostos na pesquisa foram analisados com base nos documentos já mencionados, os quantitativos de vagas ofertadas pelas unidades pesquisadas, por exemplo, foram visualizados nos planos de ofertas de vagas das unidades e tiveram seus números confirmados analisando-se outros documentos, como os editais de processos seletivos e os relatórios de gestão do IFSul.

A seguir o subcapítulo final sobre a metodologia apresenta as questões éticas adotadas durante a realização da pesquisa.

### 3.4 QUESTÕES ÉTICAS

As entrevistas foram realizadas mediante prévia apresentação do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Apêndice C), no qual todos os atores envolvidos na pesquisa, após a leitura e a anuência das condições descritas, assinaram o documento, em conjunto com o pesquisador autor dessa dissertação. Além disso, as entrevistas foram gravadas, tendo em vista que os agentes pesquisados concordaram com a utilização desse recurso. Posteriormente, as gravações foram transcritas e analisadas. O sigilo e a preservação das identidades dos entrevistados foram garantidos ao denominar as gravações após as entrevistas em duas categorias, conforme a experiência vivida pelo(a) pesquisado(a): Gestor de Unidade ou Gestor da Reitoria.

O capítulo a seguir expõe todo o cenário da pesquisa.

## 4 CENÁRIO DA PESQUISA

Neste capítulo é exposto o cenário da pesquisa, com explicações sobre o histórico da rede federal de educação profissional, científica e tecnológica, a apresentação de características sobre os municípios sede das unidades pesquisadas, a história do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia, Sul-rio-grandense e dos *campi* objetos deste trabalho.

### 4.1 HISTÓRICO DA REDE FEDERAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL, CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA

Pode-se dizer que um dos maiores marcos da história de educação profissional, no Brasil, é o estabelecimento do que hoje chamamos de Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica que se deu por meio da promulgação do Decreto Federal nº 7.566, de 23 de setembro de 1909, emitido pelo presidente Nilo Peçanha, que criou 19 (dezenove) escolas de Aprendizes e Artífices. Sobre esse ponto específico, é importante expor as seguintes informações contidas no documento de concepções e diretrizes dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia:

A justificativa do Estado Brasileiro, em 23 de setembro de 1909, para a criação de um conjunto de Escolas de Aprendizes Artífices era a necessidade de prover as classes proletárias de meios que garantissem a sua sobrevivência, isto é, prover os “desfavorecidos da fortuna”, expressão contida no Decreto nº 7.566, assinado pelo então Presidente Nilo Peçanha no ato de criação dessas escolas, uma em cada capital federativa, com duas exceções apenas. Nesse sentido, não há dúvida de que aos objetivos das Escolas de Aprendizes Artífices se associavam a qualificação de mão-de-obra e o controle social de um segmento em especial: os filhos das classes proletárias, jovens e em situação de risco social, pessoas potencialmente mais sensíveis à aquisição de vícios e hábitos “nocivos” à sociedade e à construção da Nação. (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2010, p. 10).

Sobre as exceções contidas na citação acima, as duas capitais que não receberam as novas escolas foram Porto Alegre e Rio de Janeiro.

A história da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica é marcada por várias remodelagens. Em 1937 as escolas de Aprendizes e Artífices foram transformadas em Liceus Industriais, que, cinco anos depois, em 1942, vieram

a ser chamadas de Escolas Industriais e Técnicas, passando a oferecer formação profissional em nível equivalente ao do secundário. Em 1959, as Escolas Industriais e Técnicas foram transformadas em autarquias denominadas Escolas Técnicas Federais, gozando de autonomia didática e de gestão, com isso, intensificaram-se, progressivamente, a formação de técnicos (mão-de-obra indispensável diante da aceleração do processo de industrialização no período). Em 1978, as primeiras Escolas Técnicas Federais foram transformadas em Centros Federais de Educação Profissional e Tecnológica (Cefets): naquele ano, três escolas técnicas federais (Paraná, Minas Gerais e Rio de Janeiro) passaram pelo processo comumente denominado de “cefetização” e, essa mudança, conferiu àquelas instituições atribuição de atuar em nível mais elevado da formação, exigência já presente em função do padrão de produção; a essas instituições caberia então a formação de engenheiros de operação e tecnólogos. O vínculo com o mundo da produção se reafirmava. Essa prerrogativa só se estenderia às outras instituições anos mais tarde (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2010).

No ano de 1994, a Lei Federal nº 8.984 instituiu no país o Sistema Nacional de Educação Tecnológica. Por meio dessa medida foi anunciada oficialmente a transformação das escolas técnicas federais em Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefets), abrindo a possibilidade para que as escolas agrotécnicas federais fossem integradas a esse processo. A implantação de novos Cefets só passou a ocorrer efetivamente a partir de 1999. Em 1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira (LDB), nº 9.394, foi aprovada e, no ano seguinte, o Decreto nº 2.208 regulamentou os artigos da nova LDB que tratavam especificamente da educação profissional (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2010).

Oito anos mais tarde, em 2004, a rede federal (Centros Federais de Educação Tecnológica, Escolas Agrotécnicas Federais, Escola Técnica Federal de Palmas/TO e Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais) receberam autonomia para a criação e implantação de cursos em todos os níveis da educação profissional e tecnológica. Por sua vez, as escolas agrotécnicas federais recebem autorização excepcional para ofertar cursos superiores de tecnologia, em nível de graduação, fortalecendo a característica dessas instituições: a oferta verticalizada de ensino em todos os níveis de educação (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2010).

Cabe aqui fazer novamente a citação de achados contidos no documento de concepções e diretrizes dos IFs:

Cumprir destacar que, a partir do ano 2003, a política do governo federal já apontava em outra direção. Essas instituições federais, situadas por todo o território nacional, historicamente voltadas para a educação profissional e para o desenvolvimento econômico, criadas e mantidas com verbas públicas federais, defrontam-se com uma política de governo que traz em essência uma responsabilidade social – tradução das forças sociais que representa – como fio condutor de suas ações. A dimensão ideológica do atual governo, na verdade, faz aflorar um descompasso entre a trajetória das instituições federais de educação profissional e tecnológica e da própria educação profissional como um todo e o novo projeto de nação: se o fator econômico até então era o espectro primordial que movia seu fazer pedagógico, o foco, a partir de agora, desloca-se para a qualidade social. As instituições federais de educação profissional e tecnológica, em sua forma estruturante, não traziam esse arcabouço como prioritário. Entretanto, o governo federal, reconhecendo a potencialidade estratégica das instituições de ensino técnico e tecnológico federais e sua capacidade e qualidade de trabalho, começa a dialogar intensivamente com essa rede de formação, na perspectiva da inversão da lógica até então presente. Essas instituições passariam a se ocupar, de forma substantiva, de um trabalho mais contributivo, intrinsecamente voltado para o desenvolvimento local e regional, apreendendo desenvolvimento local e regional como a melhoria do padrão de vida da população de regiões geograficamente delimitadas. A expansão da educação profissional e tecnológica integra-se à agenda pública que prevê a presença do Estado na consolidação de políticas educacionais no campo da escolarização e da profissionalização. Assume, portanto, o ideário da educação como direito e da afirmação de um projeto societário que corrobore uma inclusão social emancipatória. É evidente a atuação do governo federal no sentido da expansão da oferta pública e da melhoria do padrão de qualidade da educação brasileira, em especial da educação profissional e tecnológica em todo o território nacional, articulando-a com ações de desenvolvimento territorial sustentável e orientando-a para a formação integral de cidadãos-trabalhadores emancipados. (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2010, p. 14).

Depois dessas várias mudanças pelas quais a Rede Federal já havia passado, de 1998 a 2005, a política encontrava-se – de certo modo – estagnada, uma vez que, marcado por um modelo de gestão sob as características de descentralização executiva e privatização do atendimento educacional, o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), por intermédio da sanção da lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, gerou um empecilho ao desenvolvimento dessa política destinada à educação profissional brasileira, pois o dispositivo era taxativo ao prescrever que somente estaria permitida a criação de novas unidades de ensino quando houvesse parceria com Estados, Municípios, Distrito Federal, setor produtivo ou organizações não-governamentais. Ou seja, a União até poderia construir novos estabelecimentos, mas os recursos de custeio teriam que ser de responsabilidade de estados, municípios ou instituições privadas, situação que restringia consideravelmente a potencialidade de abertura de novas unidades.

Assim, após as eleições de 2002, o governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, comumente conhecido como Lula, mesmo sem ter previsto a expansão da

Rede Federal especificadamente em seu programa de governo lançado naquele pleito, ao assumir o poder, impulsionado pelas demandas de crescimento do país e tendo ciência de que já havia, em âmbito federal, estruturas que, apesar de totalizarem um número pequeno de unidades em funcionamento, já ofertavam educação profissional, desencadeou, a partir de 2004, uma série de medidas governamentais a fim de reativar e expandir a política pública em questão, ampliando a presença destas instituições em todo o território nacional, num processo de interiorização. A sanção da lei nº 11.195/05 foi um grande marco para a retomada desta política, pois revogava o dispositivo da lei nº 9.649/98 que estagnava o seu desenvolvimento. Assim, a redação do texto legal que se referia à criação de novas unidades de ensino passou a vigorar de “somente poderá ocorrer” para “ocorrerá, preferencialmente, em parceria”, possibilitando a estruturação de um Plano de Expansão que até o presente momento contou com três fases.

A primeira fase de expansão, lançada no final de 2005, anunciou 64 novas unidades de ensino e:

Teve como objetivo implantar escolas federais de formação profissional e tecnológica em estados ainda desprovidos dessas instituições, além de outras, preferencialmente, em periferias de metrópoles e em municípios interioranos distantes de centros urbanos, em que os cursos estivessem articulados com as potencialidades locais de geração de trabalho. (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2010, p. 14-15).

Em 2007, a segunda fase de expansão, anunciou mais 150 unidades para serem somadas à Rede Federal e veio sob o tema “Uma escola técnica em cada cidade-pólo do país” (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2010).

Em 2008, a política voltada à educação profissional ganhou um novo tom e foi consolidada a instituição da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, criando-se os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, por intermédio da lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008.

Assim sendo, em 2011, foi lançada a terceira e última fase vivenciada desta política estabelecida, nessa etapa projetou-se a criação de mais 208 novas unidades.

Como resultado, a expansão e interiorização das instituições federais de Educação Profissional e Tecnológica partiu, em 2006, de um total de 144 unidades e chegou em 2018, a 659 unidades em todo o país, das quais 644 já se encontram em funcionamento.

Em 2018, a Rede Federal era constituída por trinta e oito institutos federais de educação, ciência e tecnologia, uma Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), dois centros federais de educação tecnológica (Cefets), vinte e três escolas técnicas vinculadas às universidades federais, e o Colégio Pedro II, que juntos contabilizam 644 *campi* em funcionamento, com mais de 469 mil matrículas atendidas.

É importante ainda destacar as finalidades e características determinadas pela lei nº 11.892/2009 para os IFs:

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

- I. ofertar educação profissional e tecnológica, em todos os seus níveis e modalidades, formando e qualificando cidadãos com vistas na atuação profissional nos diversos setores da economia, com ênfase no desenvolvimento socioeconômico local, regional e nacional;
- II. desenvolver a educação profissional e tecnológica como processo educativo e investigativo de geração e adaptação de soluções técnicas e tecnológicas às demandas sociais e peculiaridades regionais;
- III. promover a integração e a verticalização da educação básica à educação profissional e educação superior, otimizando a infraestrutura física, os quadros de pessoal e os recursos de gestão;
- IV. orientar sua oferta formativa em benefício da consolidação e fortalecimento dos arranjos produtivos, sociais e culturais locais, identificados com base no mapeamento das potencialidades de desenvolvimento socioeconômico e cultural no âmbito de atuação do Instituto Federal;
- V. constituir-se em centro de excelência na oferta do ensino de ciências, em geral, e de ciências aplicadas, em particular, estimulando o desenvolvimento de espírito crítico, voltado à investigação empírica;
- VI. qualificar-se como centro de referência no apoio à oferta do ensino de ciências nas instituições públicas de ensino, oferecendo capacitação técnica e atualização pedagógica aos docentes das redes públicas de ensino;
- VII. desenvolver programas de extensão e de divulgação científica e tecnológica;
- VIII. realizar e estimular a pesquisa aplicada, a produção cultural, o empreendedorismo, o cooperativismo e o desenvolvimento científico e tecnológico;
- IX. promover a produção, o desenvolvimento e a transferência de tecnologias sociais, notadamente as voltadas à preservação do meio ambiente. (BRASIL, 2008).

Do mesmo modo torna-se essencial citar os objetivos impostos à Rede Federal:

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

- I. ministrar educação profissional técnica de nível médio, prioritariamente na forma de cursos integrados, para os concluintes do ensino fundamental e para o público da educação de jovens e adultos;
- II. ministrar cursos de formação inicial e continuada de trabalhadores, objetivando a capacitação, o aperfeiçoamento, a especialização e a

- atualização de profissionais, em todos os níveis de escolaridade, nas áreas da educação profissional e tecnológica;
- III. realizar pesquisas aplicadas, estimulando o desenvolvimento de soluções técnicas e tecnológicas, estendendo seus benefícios à comunidade;
  - IV. desenvolver atividades de extensão de acordo com os princípios e finalidades da educação profissional e tecnológica, em articulação com o mundo do trabalho e os segmentos sociais, e com ênfase na produção, desenvolvimento e difusão de conhecimentos científicos e tecnológicos;
  - V. estimular e apoiar processos educativos que levem à geração de trabalho e renda e à emancipação do cidadão na perspectiva do desenvolvimento socioeconômico local e regional; e
  - VI. ministrar em nível de educação superior:
    - a) cursos superiores de tecnologia visando à formação de profissionais para os diferentes setores da economia;
    - b) cursos de licenciatura, bem como programas especiais de formação pedagógica, com vistas na formação de professores para a educação básica, sobretudo nas áreas de ciências e matemática, e para a educação profissional;
    - c) cursos de bacharelado e engenharia, visando à formação de profissionais para os diferentes setores da economia e áreas do conhecimento;
    - d) cursos de pós-graduação lato sensu de aperfeiçoamento e especialização, visando à formação de especialistas nas diferentes áreas do conhecimento e;
    - e) cursos de pós-graduação stricto sensu de mestrado e doutorado, que contribuam para promover o estabelecimento de bases sólidas em educação, ciência e tecnologia, com vistas no processo de geração e inovação tecnológica.

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

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

§ 2º Nas regiões em que as demandas sociais pela formação em nível superior justificarem, o Conselho Superior do Instituto Federal poderá, com anuência do Ministério da Educação, autorizar o ajuste da oferta desse nível de ensino, sem prejuízo do índice definido no caput deste artigo, para atender aos objetivos definidos no inciso I do caput do art. 7º desta Lei. (BRASIL, 2008).

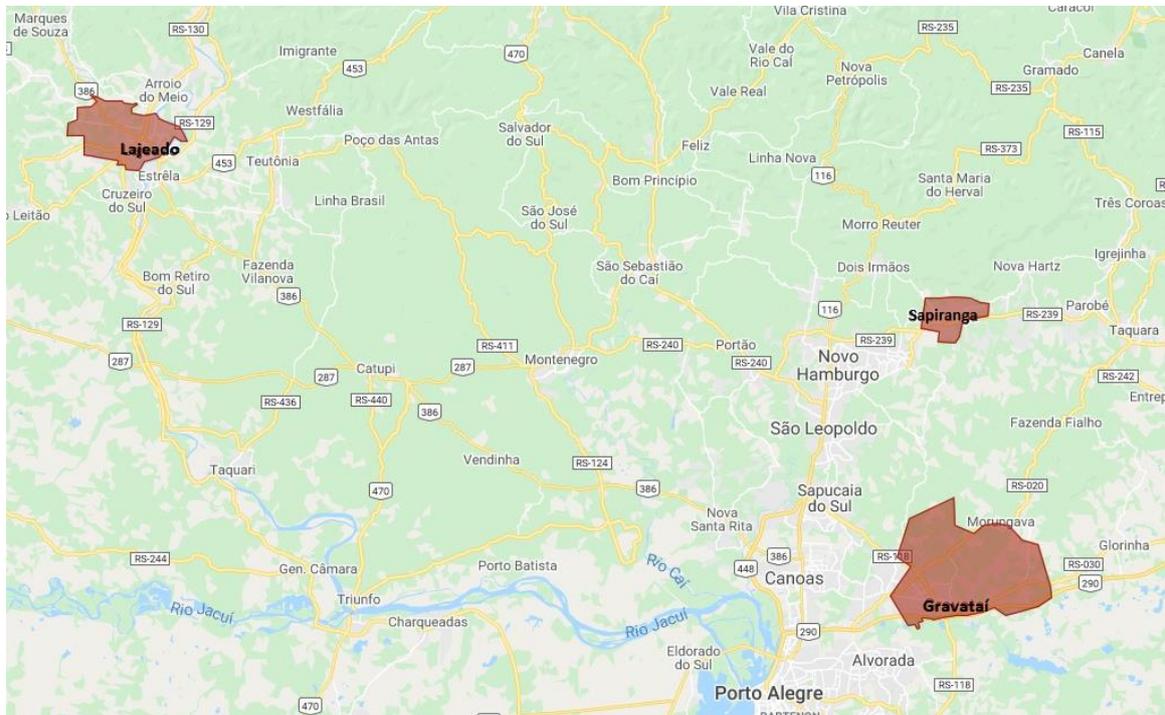
A seguir são apresentados os municípios onde estão estabelecidas as unidades de ensino pesquisadas.

## 4.2 MUNICÍPIOS SEDE DAS UNIDADES PESQUISADAS

A terceira fase do plano de expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica contemplou, em seu lançamento, o IFSul com três novos *campi*. Essas novas unidades foram destinadas aos municípios de

Gravataí, Lajeado e Sapiranga que – até aquele momento – não contavam com estruturas federais de ensino. Nesta seção serão expostas as principais características e alguns dados demográficos de cada um desses municípios.

**Ilustração 4** – Mapa dos municípios onde estão localizadas as sedes das unidades pesquisadas.



Fonte: Elaborada pelo autor através de dados do serviço de pesquisa e visualização de mapas e imagens de satélite da Terra ©Google Maps (GOOGLE, 2020b).

#### 4.2.1 Gravataí

O município de Gravataí é um dos trinta e quatro municípios que fazem parte da Região Metropolitana de Porto Alegre, localizado a 22 quilômetros ao nordeste da capital gaúcha, possui uma extensão territorial de 497,82 km<sup>2</sup>, sendo cerca de 25% composta por área urbana (121,37 km<sup>2</sup>) e aproximadamente 75% (376,45 km<sup>2</sup>) pertencentes à área rural. A cidade é servida por três rodovias estaduais (RS-118, RS-030 e RS-020) e uma federal (BR-290), fator que estabelece a logística de transporte e, conseqüentemente, auxilia a promover a instalação de indústrias.

Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a população de Gravataí, de acordo com o censo 2010, era de 255.660 pessoas. Atualmente (2019), estima-se que o município tenha cerca de 281.519 habitantes. Tratando de educação, dados do IBGE de 2013 registraram que a cidade contava na época com 87 escolas de ensino infantil, com 4.016 matrículas atendidas, 102

escolas de ensino fundamental, com 38.038 matrículas atendidas e 24 escolas de ensino médio, com 9.189 matrículas atendidas. Ainda sobre dados relacionados à educação, o censo de 2010, classificou 219.083 habitantes (85% da população total daquele ano) dentre pessoas de 10 anos ou mais de idade, dentro deste quantitativo foi identificado que 166.571 pessoas não frequentavam a escola, além disso, 97.477 pessoas (38% da população) faziam parte da categoria pesquisada como “sem instrução e fundamental incompleto”; 46.930 pessoas (18%) foram classificadas como “fundamental completo e médio incompleto”; 63.713 habitantes (25%) foram classificados como “médio completo e superior incompleto” e 9.291 pessoas (3%) ficaram registradas no nicho “superior completo”. É válido salientar, que dentre a população pesquisada no censo de 2010, mais de 175mil habitantes eram maiores de 18 anos, ou seja, aproximadamente 65% da população. O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) no município, registrado em 2013, era de 5,0 nos anos iniciais e 3,5 nos anos finais. O IBGE registrou ainda em 2010 a taxa de 3,2% de analfabetismo da população acima de 15 anos de idade.

Em termos econômicos, a vocação industrial é um atributo reconhecido do município de Gravataí, que é destacado pela presença da grande montadora *General Motors* (GM). Dados do IBGE de 2015 revelaram um Produto Interno Bruto (PIB) de mais de 9 bilhões de reais no município. Desse valor, 45% era proveniente do setor secundário, com a forte presença de indústrias na cidade. O setor primário, com a agropecuária, compunha menos de 1% do PIB e o setor terciário, com os serviços, somava cerca de 54% do índice.

#### **4.2.2 Lajeado**

O município de Lajeado representa um dos cinquenta e quatro municípios que compõem a Mesorregião do Centro Oriental Rio-Grandense, situada a 122 quilômetros ao noroeste de Porto Alegre. Lajeado também está inserida numa região denominada de Vale do Taquari, formada por um conjunto de trinta e seis municípios. Lajeado possui uma extensão territorial de 91,591 km<sup>2</sup>, sendo aproximadamente 90% desta área de ocupação urbana e o restante de ocupação rural. A cidade pode ser acessada por duas rodovias, uma estadual (RS-130) e uma federal (BR-386).

A população de Lajeado, de acordo com o censo 2010 do IBGE, era de 71.445 pessoas. Atualmente (2019), estima-se que o município tenha cerca de 84.014 habitantes. A respeito da educação na cidade, em 2013 o IBGE registrou que o município contava com 56 escolas de ensino infantil, que atendiam 3.940 matrículas, 35 escolas de ensino fundamental, que atendiam 8.813 matrículas e 8 escolas de ensino médio, que atendiam 2.663 matrículas. No censo 2010 também ficaram registradas 62.940 pessoas (88% da população total daquele ano) dentre pessoas de 10 anos ou mais de idade, dentro deste quantitativo foi identificado que 48.697 pessoas não frequentavam a escola, além disso, 27.303 pessoas (38% da população) faziam parte da categoria pesquisada como “sem instrução e fundamental incompleto”; 12.018 pessoas (16%) foram classificadas como “fundamental completo e médio incompleto”; 17.110 habitantes (24%) foram classificados como “médio completo e superior incompleto” e 6.329 pessoas (9%) ficaram registradas no nicho “superior completo”. É válido salientar, que dentre a população pesquisada no censo de 2010, mais de 49mil habitantes eram maiores de 18 anos, ou seja, aproximadamente 69% da população. O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) no município, registrado em 2013, era de 6,0 nos anos iniciais e 4,6 nos anos finais. O IBGE registrou ainda em 2010 a taxa de 2,69% de analfabetismo da população acima de 15 anos de idade.

O município possui um PIB de aproximadamente 2,8 bilhões de reais, segundo dados do IBGE de 2015. Desse montante, cerca de 72% era proveniente do setor terciário, com os serviços. Aproximadamente 26% do valor do PIB era oriundo do setor secundário, com presença de indústrias na cidade e, o setor primário, com a agropecuária, compunha menos de 1% do índice.

#### **4.2.3 Sapiranga**

O município de Sapiranga localiza-se a 59km ao norte da capital do Rio Grande do Sul e faz parte da Região Metropolitana de Porto Alegre. A cidade também está inserida na região do Vale do Sinos que é formada por um total de 14 municípios. Sapiranga possui uma extensão territorial de 137,686 km<sup>2</sup>, tendo mais de 90% das ocupações desse território classificadas como urbanas. O acesso à cidade se dá por meio de apenas uma rodovia estadual (RS-239), que faz conexões com a estrada federal BR-116 e as rodovias estaduais RS-115 e RS-020.

A população de Sapiranga indicada no censo 2010 do IBGE era de 74.985 pessoas. Atualmente (2019), estima-se que o município tenha cerca de 81.734 habitantes. A respeito da educação na cidade, em 2013 o IBGE registrou que o município contava com 27 escolas de ensino infantil, que atendiam 3.793 matrículas, 31 escolas de ensino fundamental, que atendiam 11.473 matrículas e 6 escolas de ensino médio, que atendiam 3.428 matrículas. No censo 2010 também ficaram registradas 63.899 pessoas (85% da população total daquele ano) dentre pessoas de 10 anos ou mais de idade, dentro deste quantitativo foi identificado que 48.722 pessoas não frequentavam a escola, além disso, 36.737 pessoas (49% da população) faziam parte da categoria pesquisada como “sem instrução e fundamental incompleto”; 13.991 pessoas (18%) foram classificadas como “fundamental completo e médio incompleto”; 10.675 habitantes (14%) foram classificados como “médio completo e superior incompleto” e 2.093 pessoas (3%) ficaram registradas no nicho “superior completo”. É válido salientar, que dentre a população pesquisada no censo de 2010, mais de 50mil habitantes eram maiores de 18 anos, ou seja, aproximadamente 66% da população. O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) no município, registrado em 2013, era de 6,3 nos anos iniciais e 4,9 nos anos finais. O IBGE registrou ainda em 2010 a taxa de 3,91% de analfabetismo da população acima de 15 anos de idade.

O município possui um PIB de aproximadamente 2,6 bilhões de reais, segundo dados do IBGE de 2015. Desse montante, cerca de 54% é proveniente do setor terciário, com os serviços. Aproximadamente 41% do valor do PIB é oriundo do setor secundário, com presença de indústrias na cidade e, o setor primário, com a agropecuária, compunha menos de 1% do índice.

Tendo sido expostas informações e dados sobre os municípios onde se localizam as unidades de ensino pesquisadas, a próxima seção resgata o histórico do IFSul.

#### 4.3 INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA SUL-RIO-GRANDENSE

A história do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-riograndense (IFSul) começou no município de Pelotas, Rio Grande do Sul, onde hoje

se localiza a Reitoria desse órgão. No município de Pelotas, a educação profissional já era trabalhada antes de ter atenção do Governo Federal. A “Bibliotheca Pública Pelotense”, criada formalmente em 1875, tratava-se de uma instituição sem fins lucrativos, desvinculada do poder público e formada por membros da sociedade civil. Foi por intermédio de esforços dessa organização que em 7 de julho de 1917 a “Escola de Artes e Offícios” restou fundada, baseada na mesma ideia instituída pelo Decreto 7.566 de 23 de setembro de 1909 do Presidente Nilo Peçanha. A nova escola não fazia parte da política pública nacional voltada à educação profissional, tratava-se de ação subsidiada integralmente pela própria “Bibliotheca Pública Pelotense”.

Para Meireles (2007):

A forma de criação da Escola de Artes e Offícios vem corroborar a afirmativa de Eliane Peres no sentido de que a iniciativa particular seria a marca registrada de Pelotas, pois a cidade, considerando-se esquecida pelos governos central e provincial, vangloriava-se de realizar seus melhoramentos e suprir suas necessidades a partir das iniciativas, dos recursos e da boa vontade dos seus cidadãos. (MEIRELES, 2007, p. 23).

Apesar do anúncio da fundação da escola ter sido feito em meados de 1917, o lançamento da pedra fundamental do edifício sede da Escola foi realizado em 26 de maio de 1918, e, mesmo contando com o entusiasmo de toda comunidade pelotense, a “Escola de Artes e Offícios” não chegou a funcionar. Em relatório apresentado pelo Presidente da Escola, no final do exercício de 1923, foram apresentadas algumas justificativas a respeito das dificuldades para efetivar o seu funcionamento. Alguns dos argumentos citados na recuperação histórica feita por Meireles (2007) expõem questões sobre a montagem do Plano de Funcionamento, através de tratativas com o Instituto Parobé de Porto Alegre; questões de segurança pública, uma vez que na época estava deflagrado o movimento revolucionário; e ainda, encargos relativos à construção do prédio e instalação de suas oficinas.

Em 12 de fevereiro de 1930, em assembleia geral realizada na “Bibliotheca Pública Pelotense”, decidiu-se pela doação da “Escola de Artes e Offícios” para o município de Pelotas, quando então o poder público municipal comprometeu-se a colocar a escola em funcionamento. A situação é um marco na história da instituição, uma vez que seu poder passa de uma organização não-governamental para o poder público municipal. Dessa forma, ainda no início do ano letivo de 1930, treze anos após o anúncio de fundação, a iniciativa teve seu primeiro ingresso de

alunos, no entanto com uma mutação: após a assunção do poder da escola pelo município, foi publicado o Decreto municipal nº 1.795 de 8 de março de 1930 que passou a denominar a instituição de “Escola Technico-Profissional”.

É interessante destacar os achados de Meireles (2007) sobre o início da “Escola Technico-Profissional”:

João Py Crespo era o intendente da época, havendo registros de que, como ainda não havia dotação orçamentária específica para a cobertura de todas as despesas da Escola, doou seus próprios vencimentos, durante toda a sua gestão, para garantir os pagamentos a serem feitos, exemplo seguido pelo primeiro Diretor, Sylvio Barbedo, e por um grupo de jovens professores que, no início das atividades da Escola, se ofereceram para lecionar gratuitamente. (MEIRELES, 2007, p. 28-29).

Em 1933, um novo decreto municipal abrange como objetivo da instituição a formação de artífices, dessa forma, a “Escola Technico-Profissional” passou a se denominar “Instituto Profissional Técnico” (IPT).

O “Instituto Profissional Técnico” foi extinto pelo Decreto municipal nº 1.979 de 25 de maio de 1940 e seu terreno e edifício foram transferidos para a União que, mais tarde, em 11 de outubro de 1943 inaugurou a Escola Técnica de Pelotas (ETP), após demolição do antigo prédio do IPT e construção das novas instalações.

O ato formal que assinalou a criação da ETP foi desencadeado pela publicação do Decreto-lei nº 4.127, de 25 de fevereiro de 1942, assinado pelo então Presidente Getúlio Dornelles Vargas. Pelotas, a partir deste ato, passava então a contar com uma unidade de ensino abrangido pela política pública nacional voltada à educação profissional.

Após a inauguração do prédio, começaram as atividades de estruturação administrativa, com a realização de concursos públicos para servidores e processos licitatórios para a aquisição de materiais. Foi também realizado o primeiro exame de seleção para ingresso de alunos, que foram matriculados no ano de 1944. Entretanto, devido à falta de alguns professores, as matrículas tiveram que ser revalidadas para o exercício seguinte. (MEIRELES, 2007, p. 55).

Pode-se dizer, diante disso, que foi a partir da criação da ETP que a instituição de Pelotas, que atuava em prol da educação profissional há 23 anos naquele município, passou a integrar a política nacional voltada à educação profissional. Neste primeiro ciclo do ensino industrial, os cursos estabelecidos foram de Forja, Serralheria, Fundição, Mecânica de Automóveis, Máquinas e Instalações Elétricas, Aparelhos Elétricos, Telecomunicações, Carpintaria, Artes do Couro, Marcenaria, Alfaiataria, Tipografia e Encadernação. A partir de 1953, foi oferecido o

segundo ciclo da educação profissional, quando foi criado o primeiro curso técnico - Construção de Máquinas e Motores (INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA SUL-RIO-GRANDENSE, 2019).

A Escola Técnica de Pelotas contava inicialmente com um quadro de 24 professores e a administração era exercida pelo Diretor, cargo de confiança e de livre escolha e nomeação do Presidente da República. Posteriormente, a partir da lei 3.552/59, quando as escolas técnicas ligadas ao MEC se tornaram autarquias federais, a ETP passou a ter personalidade jurídica própria, autonomia didática, administrativa, técnica e financeira. Nessa situação, a administração da ETP passou a ser exercida por um Conselho de Representantes, composto por seis membros da comunidade escolhidos pelo Presidente da República por meio de um processo de indicação por lista tríplice, elaborada pelo Ministério da Educação e Cultura (MEIRELES, 2007).

As Universidades e as Escolas Técnicas da União vinculadas ao Ministério da Educação e Cultura e sediadas nas capitais dos Estados, em 1965, passaram a ser qualificadas de federais e a adotar a denominação do respectivo Estado. Pela nova legislação, se a sede da Universidade ou da Escola Técnica Federal fosse em uma cidade que não a capital do Estado, a instituição seria qualificada de federal e deveria ter a denominação da respectiva cidade. (MEIRELES, 2007, p. 72-73).

Dessa forma, a Escola Técnica de Pelotas (ETP) foi denominada de Escola Técnica Federal de Pelotas (ETFP), a partir da lei nº 4.759 de 20 de agosto de 1965.

A ETFP se manteve vinculada ao Ministério da Educação e Cultura por disposição expressa do Decreto nº 60.900 de 26 de junho de 1967, quando a escola passou a ser considerada o estabelecimento de ensino profissional com o maior número de alunos no Estado do Rio Grande do Sul, registrando mais de duas mil matrículas (MEIRELES, 2007). A ETFP tornou-se uma Instituição especializada e referência na oferta de educação profissional de nível médio, formando grande número de alunos nas habilitações de Mecânica, Eletrotécnica, Eletrônica, Edificações, Eletromecânica, Telecomunicações, Química e Desenho Industrial (INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA SUL-RIO-GRANDENSE, 2019).

Em 1974 a instituição passou por outra mudança organizacional, porquanto com o Decreto 75.079 de 12 de dezembro de 1974 extinguiu-se definitivamente o Conselho de Representantes, tendo sido criado o Conselho Técnico-Consultivo (CTC), destinado a promover o aperfeiçoamento do processo educativo, com

informações da comunidade, e zelar pela boa execução da política educacional da Escola. O novo conselho foi concebido como órgão consultivo, composto pelo Presidente (Diretor da Escola) e mais seis membros da comunidade designados pelo Ministro da Educação e Cultura (MEIRELES, 2007).

Em 1992, a Escola Técnica Federal de Pelotas começou a obra para construção de sua Unidade de Ensino Descentralizada (UNED), que se tratava da primeira unidade da instituição a ser construída em outro município e foi situada na cidade de Sapucaia do Sul, região metropolitana de Porto Alegre, Rio Grande do Sul. O Ministério da Educação, por intermédio da Portaria nº 525 de 10 de maio de 1993, autorizou a Escola Técnica Federal de Pelotas a promover o funcionamento da Unidade de Ensino de Sapucaia do Sul. No entanto, as atividades não se efetivaram de imediato devido a problemas com o desenvolvimento da obra de construção do prédio da Unidade que foram se intensificando ao decorrer do tempo, tanto que em 1995 houve o rompimento contratual com a empreiteira.

Sobre esta situação, é interessante expor os dados encontrados por Meireles (2007):

Como estratégia para evitar que a obra ficasse suspensa por longo tempo, em decorrência de processos administrativos e judiciais, foi feito acordo com a Prefeitura do Município para o ingresso de alunos carentes em curso preparatório, para o qual foram utilizados pavilhões em fase final de construção. A decisão do ingresso antecipado de alunos foi fundamental, pois esse argumento sensibilizou o Poder Judiciário, uma vez que, como havia sido previsto, a partir das decisões de declaração de inadimplência contratual e aplicação de penalidades da empresa construtora, sucederam-se processos administrativos e judiciais, que exigiram atenção muito especial da Direção Geral, com enorme ônus administrativo. (MEIRELES, 2007, p. 90).

A Unidade de Ensino Descentralizada de Sapucaia do Sul teve, finalmente, a inauguração do seu prédio em 1996, ano também marcado, conseqüentemente, pelo início do funcionamento do Curso Técnico de Plásticos (MEIRELES, 2007). Sobre a escolha do curso, a pesquisa de Meireles (2007), esclarece:

O curso, que iniciou suas atividades em 26 de fevereiro de 1996, foi projetado em sintonia com os anseios locais de preparação de mão-de-obra para o setor, principalmente em função das necessidades das empresas do Pólo Petroquímico, sediado no município de Triunfo, região metropolitana da grande Porto Alegre, tendo a regularidade de estudos reconhecida pela Portaria MEC/SEMTEC nº. 024, de 17 de fevereiro de 2000.

Após ter apresentado ao Ministério da Educação em 1996 seus dois primeiros projetos para a implantação de cursos superiores, foi em 1998 que a Escola Técnica Federal de Pelotas começou a desenvolver suas atividades também no nível

superior de ensino, tendo obtido autorização do Conselho Nacional de Educação (CNE) para ministrar o Programa Especial de Formação Pedagógica, instituído pela Resolução nº 02/1996 do CNE.

O projeto de transformação institucional da Escola Técnica Federal de Pelotas em Centro Federal de Educação Tecnológica foi apresentado ao MEC em janeiro de 1998 e a comunicação, por parte da Secretaria de Educação Média e Tecnológica (SEMTEC), de que a ETFP atendia às condições estabelecidas para a autorização da implantação do novo modelo institucional foi feita à Direção da ETFP em 22 de dezembro de 1998 (MEIRELES, 2007).

Assim, em 20 de janeiro de 1999 foi publicado no Diário Oficial da União (DOU) o decreto, datado de 19 de janeiro de 1999, que dispunha sobre a implantação do Centro Federal de Educação Tecnológica de Pelotas (CEFET-RS), mediante transformação e mudança de denominação da autarquia “Escola Técnica Federal de Pelotas”, o que possibilitou a oferta de seus primeiros cursos superiores de graduação e pós-graduação, abrindo espaço para projetos de pesquisa e convênios, com foco nos avanços tecnológicos (INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA SUL-RIO-GRANDENSE, 2019).

Neste ano, o Ministério da Educação aprovou o projeto de Criação de um Centro de Formação de Formadores na Instituição, cujo objetivo principal era a formação inicial e continuada de docentes e de outros profissionais com atuação nas áreas de construção/transmissão de conhecimentos. Já no espaço destinado ao Centro de Formação, que foi equipado com recursos advindos de convênio com a Secretaria de Educação Média e Tecnológica, tiveram início as atividades do Programa Especial de Formação Pedagógica para Docentes da Educação Profissional de Nível Técnico, com 60 alunos. (MEIRELES, 2007, p. 112).

O decreto de implantação do Centro Federal de Educação Tecnológica de Pelotas estabeleceu o prazo de até dois anos para a sua adequação aos termos do Projeto Institucional aprovado pelo Ministério da Educação, elaborando Estatuto e Regimento e procedendo à escolha de um novo Diretor-Geral.

Após diversas mudanças na legislação que versava sobre a Educação Profissional brasileira, foi restabelecida, em 2004, por meio do Decreto nº 5.154 de 23 de julho de 2004, a possibilidade de oferta de Educação Profissional integrada ao Ensino Médio. Dessa forma, o Governo Federal delegava às instituições a escolha da forma de oferta da Educação Profissional, prevendo três possibilidades: integrada, para alunos com ensino fundamental concluído; concomitante, para

estudantes que estivessem cursando o ensino médio; e subsequente, para os que já possuíam a formação de nível médio (MEIRELES, 2007).

No final do exercício de 2005, foi encaminhado ao Ministério da Educação o projeto de criação de duas novas unidades de ensino para os municípios de Charqueadas, pertencente à região metropolitana de Porto Alegre e Passo Fundo, situada no noroeste do Estado do Rio Grande do Sul.

O município de Charqueadas teve sua autorização para o funcionamento regulada pela Portaria do Ministério da Educação nº 1.690 de 13 de outubro de 2006. A unidade iniciou suas atividades fornecendo o Curso Técnico de Nível Médio em Informática, na modalidade de Educação de Jovens e Adultos (PROEJA) e já no primeiro semestre de 2007, teve início o Curso Técnico de Mecatrônica.

Mais tarde, em 28 de novembro de 2007, foi publicada no DOU a Portaria do MEC nº 1.120 de 27 de novembro de 2007, que autorizava o Centro Federal de Educação Tecnológica de Pelotas a promover o funcionamento da unidade de Passo Fundo, que passou a oferecer, ainda nesse ano, o Curso Técnico de Mecânica Industrial.

Essas duas novas unidades do CEFET-RS fizeram parte da primeira fase do Plano de Expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica (PERF) da SETEC/MEC, lançado em 2005. Dessa forma, o CEFET-RS contava com quatro unidades de ensino: a unidade sede em Pelotas e as unidades de ensino descentralizadas em: Sapucaia, Charqueadas e Passo Fundo.

Em 2007, a SETEC/MEC desencadeou a segunda fase do plano de expansão da Rede Federal, nesta etapa o CEFET-RS foi contemplado com mais quatro unidades de ensino. Dessa forma, seriam criadas escolas nos municípios de: Bagé, Camaquã, Santana do Livramento e Venâncio Aires.

Posteriormente, com a promulgação da lei nº 11.892 de 29 de dezembro de 2008 foram criados os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs). Assim, essa lei anunciava mais uma mudança histórica na trajetória da instituição até então denominada de Centro Federal de Educação Tecnológica de Pelotas. O artigo 5º dessa lei declarou a criação do Instituto Federal Sul-rio-grandense (IFSul), mediante transformação do Centro Federal de Educação Tecnológica de Pelotas.

Com o objetivo de cumprir a segunda fase do Plano de Expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica da SETEC/MEC, o IFSul passou a contar com novas unidades de ensino a partir de 2010, quando o então *Campus*

Bagé passou a ter funcionamento em sede provisória, em escola cedida pelo município, ministrando aula a sessenta estudantes que preenchiam as ofertas de vagas dos cursos Técnico em Agropecuária e Técnico em Informática e o *Campus Camaquã* teve seu funcionamento autorizado pela Portaria do nº 118 do Ministro da Educação, de 29 de janeiro de 2010, publicada no DOU de 1º de fevereiro de 2010, ofertando os cursos técnicos em Controle Ambiental e Automação Industrial.

Também em 2010, a partir da Portaria nº 715 do Ministério da Educação, de 31 de maio de 2010, publicada nº DOU de 02 de junho de 2010, o *campus* Pelotas – Visconde da Graça passou a integrar oficialmente a estrutura do IFSul. A nova unidade era uma antiga escola técnica vinculada à Universidade Federal de Pelotas (UFPEL), conhecida também como Colégio Agrotécnico Visconde da Graça (CAVG). A perspectiva deste novo *campus* surgiu a partir da Resolução nº 01, de 22 de fevereiro de 2010, do Conselho Superior da UFPEL, na qual foi aprovada a proposta de integração do CAVG ao IFSul, de acordo com o previsto no § 4º da lei nº 11.892/2008.

Finalizando os objetivos da segunda fase de expansão da Rede Federal, o IFSul colocou em funcionamento no ano de 2011 as unidades de Venâncio Aires e de Santana do Livramento. O *Campus* Venâncio Aires teve seu funcionamento autorizado pela Portaria nº 578 do Ministro da Educação, de 13 de maio de 2011, publicada no DOU de 16 de maio de 2011, ofertando os cursos técnicos em Refrigeração e Climatização, Informática e Eletromecânica, iniciando suas atividades em espaço locado. Concomitantemente, o *Campus* Avançado de Santana do Livramento teve suas atividades iniciadas no primeiro semestre, em prédio cedido pela prefeitura municipal, ofertando o curso técnico em Informática para Internet para estudantes brasileiros e uruguaios, ganhando o caráter de escola binacional.

Encerrada a segunda fase de expansão, ainda em 2011, foi lançado pelo Governo Federal mais uma etapa do Plano de Expansão da Rede Federal, conhecida como terceira fase, na qual o IFSul assumiu a responsabilidade de implantar três novos *campi* nas cidades de: Gravataí, Lajeado e Sapiranga. No decorrer da implantação dessas unidades, em 2013, o Governo Federal também incumbiu ao IFSul a promoção do funcionamento de novas unidades, com *status* de *Campus* Avançado, nos municípios de Jaguarão e Novo Hamburgo.

Em 8 de outubro de 2013, foi publicada no DOU a portaria nº 993 de 7 de outubro de 2013 do MEC que autorizava o IFSul a promover o funcionamento dos

novos *campi* de Gravataí, Lajeado e Sapiranga. Dentre eles, o *campus* de Sapiranga foi o primeiro a entrar em funcionamento, em espaços provisórios cedidos pela prefeitura do município, no próprio mês de outubro daquele ano já houve ingresso de alunos para preenchimento de vagas ofertadas no curso técnico subsequente em Manutenção e Suporte em Informática e, no início do ano seguinte (2014), houve ingresso de alunos para o curso técnico integrado em Eletromecânica.

Em 2014 os *campi* Gravataí e Lajeado e o *campus* Avançado Jaguarão tiveram o início de suas atividades. Essas unidades tiveram seus funcionamentos em sedes provisórias, Gravataí e Lajeado em parceria com o município e Jaguarão em parceria com a Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA). O início das atividades letivas regulares em Gravataí ocorreu em 11 de agosto de 2014 com início das aulas do curso técnico subsequente em Informática. Em Lajeado as primeiras matrículas discentes ocorreram a partir de 16 de julho de 2014 para o curso técnico subsequente em Administração.

Cumprindo a terceira fase de expansão da Rede Federal para o IFSul, o *campus* avançado de Novo Hamburgo teve o início de suas atividades acadêmicas em cursos regulares datada em 26 de março de 2015, com aulas para o curso técnico subsequente em Mecatrônica.

Ressalta-se que todas essas unidades da terceira fase de expansão da Rede Federal no IFSul tiveram suas atividades iniciadas em espaços provisórios devido a uma série de questões que demandaram muito tempo para serem desembaraçadas, como, por exemplo, os processos de doações de terrenos (e imóvel no caso de Novo Hamburgo) que envolvia a parceria entre os municípios e o IFSul, os processos licitatórios para início das obras para construção dos prédios das unidades, a realização de concursos públicos para provimento de vagas para a composição do quadro de servidores desses novos *campi*. O *campus* Sapiranga foi o primeiro a ter a obra de construção de seu prédio concluída, passando a realizar seu funcionamento na sede definitiva a partir de agosto de 2014. Já os *campi* de Gravataí e Lajeado, enfrentaram severos percalços durante a construção de seus prédios, uma vez que a empreiteira encarregada pela obra não cumpriu o cronograma da licitação e, para dificultar ainda mais a situação, houve uma peculiaridade burocrática que impediu o IFSul de agir promovendo outra licitação,

pois com os recursos financeiros já empenhados<sup>5</sup> e com a obra em andamento, tendo passado o exercício financeiro desse empenho, o cancelamento do mesmo implicaria na perda dos recursos, que voltariam ao Caixa Único da União, cenário que causaria grande incerteza sobre o retorno desses valores e que, conseqüentemente, orientaram que o IFSul mantivesse a mesma construtora até o término dos edifícios. Dessa forma, Gravataí realizou a mudança das instalações provisórias para a sede definitiva apenas em janeiro de 2017, enquanto Lajeado teve a inauguração de suas instalações próprias realizada em 19 de maio de 2017. Na mesma data Novo Hamburgo também realizava uma solenidade registrando a mudança para a sede própria. Poucos dias depois, em 22 de maio de 2017, o *campus* avançado Jaguarão também teve suas instalações inauguradas.

Perante o exposto, pode-se proferir que o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-rio-grandense é uma instituição que tem mais de cem anos de história. Atualmente a organização é composta pela Reitoria em Pelotas e mais quatorze unidades de ensino: *campus* Pelotas - Visconde da Graça, *campus* Pelotas, *campus* Sapucaia do Sul, *campus* Charqueadas, *campus* Passo Fundo, *campus* Camaquã, *campus* Venâncio Aires, *campus* Bagé, *campus* Santana do Livramento, *campus* Sapiranga, *campus* avançado Jaguarão, *campus* Gravataí, *campus* Lajeado e *campus* avançado Novo Hamburgo (Ilustração 5).

**Ilustração 5** – Mapa dos municípios onde estão localizadas todas as sedes do IFSul.



Fonte: MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2019.

<sup>5</sup> A palavra “empenhados” remete ao termo “empenho” oriundo da contabilidade pública. Segundo o Artigo 58 da lei nº 4.320/64, que institui normas gerais de direito financeiro, o empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.

O IFSul, oferece integralmente 251 cursos, dentre os quais estão inclusos cursos de formação inicial e continuada (FIC), técnicos, tecnólogos, bacharelados, licenciaturas e pós-graduações. As unidades educacionais do IFSul somam mais de vinte e quatro mil estudantes matriculados e possuem mais de mil e setecentos servidores (docentes e técnicos administrativos em educação).

A seguir o estudo expõe as informações coletadas sobre as unidades de ensino pesquisadas.

#### **4.3.1 Os *campi* de Gravataí, Lajeado e Sapiranga**

Provenientes da terceira fase do plano de expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, as unidades do IFSul em Gravataí, Lajeado e Sapiranga, como mencionado anteriormente, tiveram suas autorizações de funcionamento publicadas no DOU de 8 de outubro de 2013, por intermédio da Portaria nº 993 de 7 de outubro de 2013. Contudo, antes do início das atividades desses campi, foi necessária a realização de um trabalho preliminar.

O IFSul criou uma comissão com a finalidade de desenvolver projetos referentes à implantação dos novos *campi*. Essa comissão era coordenada pela Pró-reitora de Ensino (PROEN) e pela Pró-reitora de Administração e de Planejamento (PROAP) e foi composta por servidores do IFSul, dentre os quais: 6 (seis) docentes e 1 (um) técnico administrativo em educação (TAE), definiu oito etapas estratégicas para o trabalho de implantação das unidades, sendo elas: doação do terreno para construção do campus (contrapartida das Prefeituras); realização de reuniões de sensibilização com diversos segmentos da comunidade; realização de audiências públicas para definição dos cursos; construção dos projetos pedagógicos; realização das licitações para obras e equipamentos; realização de concurso público para ingresso de servidores; obtenção da autorização de funcionamento; e seleção de alunos.

A etapa que prevê os trabalhos de negociação para doação do terreno, que seria a contrapartida das Prefeituras para a instalação de um *campus* em suas respectivas cidades, está relacionada à lei nº. 11.195 de 18 de novembro de 2005, que alterou a redação do § 5º do Art. 3º da lei nº. 8.948, de 08 de dezembro de

1994, que dispõe sobre a instituição do sistema nacional de educação profissional no país.

Assim, a redação do texto legal que se referia à criação de novas unidades de ensino na Rede Federal passou a vigorar da seguinte forma:

Art. 1º O § 5º do art. 3º da lei nº 8.948, de 8 de dezembro de 1994, passa a vigorar com a seguinte redação:

§ 5º A expansão da oferta de educação profissional, mediante a criação de novas unidades de ensino por parte da União, ocorrerá, preferencialmente, em parceria com Estados, municípios, Distrito Federal, setor produtivo ou organizações não governamentais, que serão responsáveis pela manutenção e gestão dos novos estabelecimentos de ensino. (BRASIL, 2005).

Na prática encontrada, o novo dispositivo legal apenas excluiu o empecilho de haver obrigatoriedade na realização de parceria com outros entes ou organizações não governamentais na questão da manutenção e gestão dos estabelecimentos de ensino, pois nenhuma das unidades objeto desse estudo contou com a parceria prevista por essa lei. O que ocorreu foi um acordo diferente, seguindo um critério que vinha sendo adotado pelo MEC desde a primeira fase da expansão da Rede, os municípios contemplados com uma unidade de ensino da Rede Federal deveriam repassar à União, como contrapartida, um terreno capaz de abrigar as futuras instalações dessa escola.

Diante disso, o Reitor do IFSul realizou, em um primeiro momento, reuniões com os prefeitos de cada um dos municípios para tratar da questão. A partir disso, a questão passou a ser encaminhada pela Diretoria de Projetos e Obras (DPO) do IFSul e pelos setores responsáveis das prefeituras. Ainda em 2011, a DPO realizou vistorias técnicas nas áreas oferecidas pelas prefeituras municipais com o intuito de escolher os terrenos que melhor atendessem às expectativas do IFSul pertinentes às condições de localização, dimensão, topografia, acessibilidade (transporte), redes de água, energia elétrica, telefonia e internet, permitindo a instalação inicial e o crescimento futuro do *Campus*.

No processo de doação para a unidade de Gravataí, a Prefeitura Municipal ofereceu ao IFSul uma única área, de sua propriedade, e, após análise e avaliação da DPO, essa área foi aceita. A doação se efetivou no dia 10 de setembro de 2012, resultando no recebimento, na condição de titular, pelo IFSul, do terreno de 6,5 hectares para a construção do *campus* Gravataí.

Em Lajeado, a Prefeitura Municipal ofereceu mais de vinte áreas para repassar ao IFSul. Todavia, a DPO, rejeitou todas as áreas oferecidas inicialmente. O município de Lajeado possui atualmente um território de apenas 90 km<sup>2</sup>, sendo que, segundo dados do Censo 2010, mais de 87,5% desta área é urbana. Havia, portanto, pouquíssimas ofertas de áreas públicas ou privadas apropriadas para a instalação de um *Campus* do IFSul, o que acabou atrasando muito o processo de definição do terreno. Foi por meio de várias reuniões com a prefeitura e novas vitórias da DPO, que o IFSul aceitou um terreno composto por três frações de áreas, sendo duas de propriedade particular e uma pertencente a Associação de Moradores do bairro Olarias. No dia 03 de setembro de 2012, a Prefeitura Municipal de Lajeado adquiriu as áreas que foram incorporadas ao terreno do IFSul e, finalmente, em 14 de fevereiro de 2013, foi realizada a doação do terreno de três hectares para o IFSul.

No município de Sapiranga, a Prefeitura ofereceu ao IFSul algumas áreas de sua propriedade e outras de propriedade privada, após corriqueiras vitórias da DPO, foi indicado como mais adequado um terreno de propriedade particular. Essa condição, exigiu da Prefeitura Municipal um esforço maior, tanto no tocante aos recursos orçamentários, quanto ao tempo necessário para sua aquisição, que só ocorreu no dia 13 de agosto de 2012 em ato público realizado no próprio terreno, com a presença de autoridades, educadores e estudantes.

Quanto à etapa de sensibilização às comunidades, prevista pela comissão de servidores responsáveis pela implantação dos novos *campi* do IFSul, a partir de fevereiro de 2012, os servidores da comissão estabeleceram e cumpriram um cronograma de atividades de sensibilização e mobilização com os diversos segmentos das comunidades nos municípios, com o objetivo de apresentar: o histórico e o plano de expansão da Rede Federal; o IFSul e o processo de escolha dos eixos tecnológicos/cursos iniciais dos futuros *campi*. Dessa forma, buscou-se o envolvimento da comunidade na busca pelo sucesso da implantação das novas unidades.

Além das mobilizações com a comunidade, foram realizadas três audiências públicas (em cada município), para definição dos eixos tecnológicos e cursos iniciais que seriam ofertados nos novos *campi*.

A primeira audiência pública foi feita para explicar para a comunidade o objetivo geral dessas audiências; apresentar a história do IFSul, sua evolução e

características; apresentar a organização da educação profissional; apresentar dados iniciais sobre o município e região; e o ouvir a comunidade. A segunda audiência pública tratou de apresentar os dados coletados sobre o município e região; definir, preliminarmente, a partir dos dados coletados, os eixos tecnológicos do futuro *Campus*; e o ouvir a comunidade. E, por fim, na terceira audiência pública, apresentou-se a proposta de cursos iniciais, com base nos eixos tecnológicos preliminarmente definidos; e foi definido, em conjunto com a comunidade, os eixos tecnológicos e cursos iniciais do futuro *Campus*.

Nesse trabalho de definição dos cursos por intermédio da realização de audiências públicas, foi necessário fazer um levantamento de dados para subsidiar as discussões. Esses dados foram buscados por meio de pesquisas de dados do emprego formal na base do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), das microrregiões de Porto Alegre e Lajeado-Estrela, bem como pesquisas de campo com estudantes, empresas e entidades de classe.

As informações obtidas na base de dados do MTE foram as seguintes: quantidade de trabalhadores registrados nos municípios nos diferentes subsetores de atividade econômica; evolução do emprego formal nos subsetores que mais empregam; grau de instrução dos trabalhadores nos subsetores que mais empregam; subsetores que possuem maior número de técnicos em relação ao total de vinculados nos municípios; crescimento dos subsetores nos municípios e microrregiões; dados da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE); saldo da movimentação das ocupações técnicas (classificação CBO4); eixos tecnológicos mais indicados para os municípios e microrregiões; e ocupações técnicas mais demandadas nos municípios e microrregiões.

Além do levantamento desses dados, foi realizada pesquisa de campo, oportunidade em que foi colhida a opinião dos estudantes quanto às suas preferências em realizar um curso técnico de nível médio. Foram realizadas pesquisas em escolas públicas municipais e estaduais dos municípios de Gravataí, Lajeado (e municípios do entorno) e Sapiranga. Essas pesquisas foram aplicadas em 50% das turmas de 50% das escolas públicas municipais e estaduais dos municípios, considerando estudantes concluintes do ensino fundamental, médio e da modalidade de Educação de Jovens e Adultos (EJA).

Os estudantes receberam um formulário de pesquisa que solicitava diversos dados e apresentava uma lista de eixos tecnológicos e cursos para escolha dos

estudantes. A lista apresentava nove eixos tecnológicos: Ambiente, Saúde e Segurança; Controle e Processos Industriais; Gestão e Negócios; Hospitalidade e Lazer; Informação e Comunicação; Infraestrutura; Produção Alimentícia; Produção Cultural e Design; e Produção Industrial, dentre esses eixos, foram indicadas também 145 opções de cursos, conforme catálogo nacional dos cursos técnicos. Esses nove eixos tecnológicos apresentados foram pré-definidos pela comissão com base nas características dos municípios e dos terrenos ofertados pelas prefeituras.

Além da pesquisa de campo com os estudantes, também foi realizada pesquisa com empresas e entidades de classe, com o objetivo de identificar a demanda por profissionais nos municípios e regiões de abrangência dos *campi* da terceira fase de expansão do IFSul.

As empresas receberam formulário contendo os cursos pertencentes a nove eixos tecnológicos do catálogo nacional de cursos técnicos do MEC. Nesse formulário, elas registraram o quantitativo de profissionais empregados atualmente e quais as formações profissionais necessárias para o desenvolvimento da empresa, ou seja, que tipo de profissional a empresa teria interesse em empregar. De forma similar, as entidades de classe também receberam formulário contendo os mesmos cursos pertencentes a nove eixos tecnológicos. No entanto, as entidades registraram apenas três cursos importantes para o desenvolvimento da região.

Dessa forma, após todas as coletas de dados, a comissão promoveu a escolha dos eixos tecnológicos e cursos iniciais nas realizações das terceiras audiências públicas em cada um dos municípios contemplados pelas novas unidades federais de ensino. As ocasiões ocorreram em datas distintas, a primeira unidade a concluir a terceira sessão pública para definição desse tema foi Sapiranga, que realizou o ato em 7 de agosto de 2012. Diante das possibilidades levantadas e expostas para análise e debate, ficou definido, por consenso, que os três primeiros eixos tecnológicos e cursos a serem oferecidos pelo *Campus* seriam: Controle e Processos Industriais: com o curso Técnico em Eletromecânica; Gestão e Negócios: com o curso Técnico em Administração (EJA); e Informação e Comunicação: com o curso Técnico em Informática. Em Gravataí, a última audiência pública ocorreu no dia seguinte ao ato de Sapiranga, 8 de agosto de 2012, tendo sido definidos os seguintes eixos tecnológicos e cursos: Ambiente Saúde e Segurança: com o curso Técnico em Meio Ambiente; Controle e Processos Industriais: com o curso Técnico em Mecânica; e Informação e Comunicação: com o

curso Técnico em Informática para Internet. Em Lajeado a última sessão pública para escolha dos eixos tecnológicos e cursos iniciais ocorreu mais tarde, em 30 de agosto de 2012, com a definição dos seguintes eixos e cursos: Controle e Processos Industriais: com o curso Técnico em Automação Industrial; Gestão e Negócios: com o curso Técnico em Administração; e Produção Alimentícia: com o curso Técnico em Alimentos.

A partir da definição dos eixos tecnológicos e cursos iniciais para as três unidades, a comissão iniciou a busca por informações sobre infraestrutura, matrizes curriculares e especificação de equipamentos para a construção dos projetos pedagógicos dos cursos junto aos órgãos internos do IFSul. Em 2013, Saporanga aprovou seus primeiros projetos pedagógicos: em 29 de agosto de 2013 foi publicada portaria interna do IFSul que aprovava o curso técnico em Manutenção e Suporte em Informática – forma subsequente e em 6 de dezembro de 2013 o curso técnico em Eletromecânica na forma integrado foi aprovado. A unidade de Gravataí teve seu primeiro projeto político pedagógico (PPP), que tratava do curso técnico em informática na forma subsequente, aprovado em 25 de março de 2014. Em Lajeado o primeiro PPP, que tratava do curso técnico em administração na forma subsequente, também foi aprovado em 25 de março de 2014.

Para a implantação das unidades, além das tarefas já descritas, também foram necessárias realizações de licitações para as obras, compras de equipamentos e mobiliários e contratação de serviços terceirizados (vigilância e limpeza). Os *campi* de Gravataí e Saporanga tiveram suas licitações para construção de seus prédios realizadas em abril de 2013, com resultado homologado no final de maio daquele ano. A unidade de Lajeado teve sua licitação aberta em maio de 2013, com homologação em junho do mesmo ano. As diversas licitações para compra de equipamentos e mobiliários foram homologadas em 2013, já os pregões para contratação de serviços terceirizados começaram a ser feitos apenas a partir de 2014, uma vez que a prestação dos serviços dependia da entrega das obras.

Outro trabalho de retaguarda importante realizado para a implantação dos *campi* oriundos da terceira fase de expansão da Rede Federal foi a realização de Concursos Públicos para provimento de vagas de servidores docentes e técnicos administrativos em educação. O Ministério da Educação disponibilizou novas vagas para a Rede Federal compor o quadro de servidores nas unidades a serem implementadas em 2013, no entanto, no IFSul, os concursos públicos para suprir

essas vagas foram sendo realizados apenas a partir de meados de 2014, uma vez que a alocação dos servidores também dependia da conclusão das obras.

A penúltima etapa prevista pela comissão responsável pelo processo de implantação das novas unidades era a obtenção da autorização de funcionamento. Diante disso, fornecendo subsídios ao Reitor do IFSul, foi expedido ofício do IFSul para o MEC solicitando as autorizações de funcionamento em 2013, registrando-se a situação de que as unidades iniciariam suas atividades em instalações provisórias, cedidas pelos respectivos municípios, uma vez que as obras ainda não estavam concluídas. Assim, as três unidades receberam suas autorizações para funcionamento na mesma data, por intermédio da Portaria nº 993 de 7 de outubro de 2013.

Por fim, foram realizadas, nas unidades as primeiras seleções para alunos. Sapiranga foi a primeira unidade a formar turma de estudantes com o curso técnico subsequente em Manutenção e Suporte em Informática, com o início das aulas datado no mesmo mês de sua autorização de funcionamento. Gravataí e Lajeado abriram as primeiras turmas mais tarde, o primeiro ingresso em Gravataí ocorreu em 11 de agosto de 2014 no curso técnico integrado em Informática e em Lajeado as primeiras matrículas de alunos para o curso técnico subsequente em Administração ocorreram em 16 de julho de 2014.

Durante os primeiros cinco anos de funcionamento das unidades, pela legislação, as unidades são consideradas com *status* de “em implantação” – recebendo, inclusive, subsídios orçamentários da união para seu desenvolvimento nessa etapa. Atualmente as unidades já passaram por esse período, tendo completado, em 7 de outubro de 2018, cinco anos de funcionamento, caracterizando-se então como unidades implantadas.

Nesse contexto, Gravataí, no seu quinto ano de funcionamento (2018) contava com a seguinte estrutura física: dois prédios, o bloco de salas de aulas, com quatro salas de aula e quatro laboratórios e o bloco multifuncional, com um mini-auditório e salas para servidores e funcionamento da administração. Por sua vez, Lajeado, no mesmo período, contava com a mesma estrutura de Gravataí. Sapiranga, por fim, possuía três prédios, sendo eles: o bloco de salas de aula, composto por quatro salas de aula e três laboratórios; o bloco de oficinas, composto por um pavilhão de oficina e quatro laboratórios e o bloco multifuncional. É importante frisar que as obras de Gravataí e Lajeado sofreram grande atraso,

enquanto Sapiranga fez a mudança de suas dependências provisórias cedidas pelo município em agosto de 2014, Gravataí e Lajeado só puderam fazer o mesmo movimento dentro do primeiro semestre de 2017 – aproximadamente três anos depois.

Quanto aos cursos oferecidos, é possível observar no Quadro 2 as vagas oferecidas pelas três unidades do IFSul para o exercício de 2018.

**Quadro 2** – Quantitativo de ofertas de vagas nas unidades pesquisadas em 2018.

<b>Campus</b>	<b>Curso</b>	<b>Modalidade</b>	<b>Forma</b>	<b>Vagas</b>
Gravataí	Técnico em Informática para Internet	Presencial	Integrado	80
Gravataí	Superior de Licenciatura em Formação Pedagógica para Graduados não licenciados	A distância	Licenciatura	32
Lajeado	Técnico em Administração	Presencial	Subsequente	80
Lajeado	Técnico em Automação Industrial	Presencial	Integrado	64
Lajeado	Superior de Licenciatura em Pedagogia	A distância	Licenciatura	31
Lajeado	Especialização em Educação e Saberes para os anos iniciais do Ensino Fundamental	Presencial	Pós-Graduação <i>lato sensu</i>	30
Lajeado	Especialização em Gestão de Micro e Pequenos Negócios	Presencial	Pós-Graduação <i>lato sensu</i>	30
Sapiranga	Técnico em Informática	Presencial	Integrado	32
Sapiranga	Técnico em Eletromecânica	Presencial	Integrado	32
Sapiranga	Técnico em Eletroeletrônica	Presencial	Subsequente	24
Sapiranga	Técnico em Eletrotécnica	Presencial	Integrado PROEJA	32
Sapiranga	Superior de Tecnologia em Sistemas para Internet	A distância	Tecnologia	50

Fonte: Elaborado pelo autor através dos dados do relatório de gestão do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-rio-grandense 2018 (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2019).

Registra-se que, para as análises feitas a respeito das ofertas de vagas, os cursos Superior de Tecnologia em Sistemas para Internet e Especialização em Gestão de Micro e Pequenos Negócios são classificados como “outros” nos gráficos com dados compilados, pois não estão especificados pela legislação dentre os quantitativos mínimos previstos para as ofertas de vagas analisadas. Além disso, relacionado ainda aos dados expostos no Quadro 2, no tocante às formas de ensino dos cursos técnicos, é importante explicar que a forma “integrado” corresponde a uma modalidade de ensino que contempla simultaneamente o ensino técnico com o ensino médio, normalmente os discentes ingressos nessa forma são concluintes do ensino fundamental. A forma “subsequente” é destinada a maiores de dezoito anos que já possuem o ensino médio concluído e oferta apenas o curso técnico. Por fim, a forma “integrado PROEJA” é destinada ao público de jovens e adultos, maiores de

dezoito anos, que concluíram o ensino fundamental, nessa forma oferta-se concomitantemente aos alunos o ensino médio e o curso técnico.

Ademais, expõe-se no Quadro 3 o quantitativo de servidores nas unidades pesquisadas em 2018.

**Quadro 3** – Quantitativo de servidores nas unidades pesquisadas em 2018.

<b>Campus</b>	<b>Docentes</b>	<b>TAEs</b>	<b>Total de Servidores</b>
Gravataí	22	17	39
Lajeado	24	13	37
Sapiranga	34	24	58

Fonte: Elaborado pelo autor através dos dados do relatório de Gestão do INSTITUTO FEDERAL SUL-RIO-GRANDENSE, 2018.

Todos os servidores dessas unidades são do quadro de carreira do IFSul, ou seja, foram contratados mediante aprovação em concurso público. Dentre os Docentes, aproximadamente 48% (quarenta e oito por cento) possui doutorado, 47% (quarenta e sete por cento) possui mestrado e 5% (cinco por cento) possui especialização. Entre os TAEs, aproximadamente 5% (cinco por cento) possui doutorado, 14% (quatorze por cento) possui mestrado, 42% (quarenta e dois por cento) possui especialização, 23% (vinte e três por cento) possui graduação e 16% (dezesesseis por cento) possui ensino médio completo.

O próximo capítulo apresenta os dados (resultados) encontrados na pesquisa.

## 5 RESULTADOS

Neste capítulo são descritos e analisados os dados coletados a respeito das ofertas de vagas nas unidades pertencentes à terceira fase de expansão do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-rio-grandense, localizadas nos municípios de Gravataí, Lajeado e Sapiranga no Rio Grande do Sul. As informações utilizadas nesta descrição são oriundas de distintas fontes. Além das entrevistas, foram utilizados os relatórios de gestão publicados anualmente pelo IFSul, o plano de desenvolvimento institucional e os planos de ofertas de vaga.

### 5.1 PERCENTUAIS LEGAIS PREVISTOS PARA AS OFERTAS DE VAGAS NA POLÍTICA PÚBLICA VOLTADOS AO ENSINO PROFISSIONAL NOS INSTITUTOS FEDERAIS DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA

A Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica foi instituída pela lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, neste mesmo marco regulatório foram criados os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia e seus respectivos objetivos. Esse trabalho investigou a implementação da política prevista pela legislação nas unidades da terceira fase de expansão do IFSul, mais especificadamente, sobre os percentuais legais previstos para as ofertas de vagas nesses órgãos.

Em relação aos percentuais estabelecidos pela lei nº 11.892/2008 e pelo decreto 5.840/2006, aos institutos federais foram previstas que, pelo menos, 50% de suas vagas seriam destinadas para atender a educação profissional técnica de nível médio, prioritariamente na forma de cursos integrados, para os concluintes do ensino fundamental e para o público da educação de jovens e adultos; no mínimo 20% para atender cursos de licenciatura, bem como programas especiais de formação pedagógica, com vistas na formação de professores para a educação básica, sobretudo nas áreas de ciências e matemática, e para a educação profissional; e, por fim, no mínimo dez por cento do total das vagas para o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos – PROEJA.

Uma primeira análise e esclarecimento acerca destes objetivos está relacionado a quem deve cumpri-los. Os textos legais descrevem que se trata de

objetivos dos Institutos Federais, como um todo, sugerindo interpretação no sentido da não obrigatoriedade da observação a todos esses objetivos determinados em cada uma das Unidades de Ensino que integram determinado Instituto Federal. No entanto, ao se investigar a implementação dessa política, o presente trabalho considera outro entendimento. Primeiramente, com base na observação da Plataforma Nilo Peçanha, ambiente virtual de coleta, validação e disseminação das estatísticas oficiais da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 202-), identificou-se que há um nicho específico de dados denominado de “Atendimento aos percentuais estabelecidos na lei 11.892 de 29 de dezembro de 2008 e no Decreto 5.840 de 13 de julho de 2006”, nesse espaço os índices podem ser selecionados por unidades específicas de cada Instituto Federal, ou seja, a demonstração pública de atendimento dos objetivos previstos pela legislação não estão restritas aos Institutos Federais como um todo, podem ser pesquisados os *campi* de forma individual e, conforme sua situação no quadro de oferta de vagas, constará a informação específica de cada unidade sobre ter cumprido ou não os percentuais previstos. Esse mesmo entendimento surgiu em uma das respostas de um dos gestores da Reitoria entrevistados:

[...] a legislação não diz necessariamente que tem que ser por campus. Porém, pela plataforma Nilo Peçanha, né? Que é a fonte oficial de dados, está lá por campus, mostrando se está atendendo ou não. (Gestor Reitoria 1).

Outro argumento que conduz ao entendimento de que os percentuais devem ser atendidos por *campi* também foi abordado pelo mesmo gestor da reitoria entrevistado, pois ficou evidente que o IFSul passou a considerar de forma sistêmica que as unidades devem ser norteadas por esses percentuais previstos na legislação.

[...] agora, no novo PDI, uma comissão temática foi designada para trabalhar o novo plano de oferta de vagas, tá? Eu presido essa comissão, ela é composta então por representantes das 3 Pró-Reitorias de Ensino, Pesquisa e Extensão, representantes das Câmaras de Ensino, da Câmara de Extensão e Cultura e do Comitê Gestor de Pesquisa, né? E justamente pra que né? Se pudesse criar, e aí sim, agora, para o novo plano de oferta de vagas, foram estabelecidas diretrizes. [...] Então, para o próximo plano de oferta de vagas, sim, essas diretrizes foram estabelecidas para que os *campus* observassem na hora de construção dos seus planos. (Gestor Reitoria 1).

O Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) que se refere o entrevistado, é um planejamento estratégico que o IFSul realiza a cada 5 anos, contemplando ações previstas para esse período. No PDI 2014-2019, que contempla o período que

essa dissertação foca, não existiam diretrizes e orientações formais, por parte da reitoria, aos *campi* sobre as ofertas de vagas no ensino, mas a busca pelos índices não era completamente ignorada, pois de acordo com um dos gestores da reitoria entrevistados, esses objetivos eram cobrados em reuniões entre gestores da reitoria e dos *campi*, durante a construção dos planos de ofertas de vagas (POV). Ainda, a investigação revelou, que a partir do próximo PDI, que orientará o período de 5 anos do IFSul a partir de 2020, foram estabelecidas diretrizes para que todos os *campi* observassem os índices de ofertas de vagas de acordo com as indicações da legislação durante as construções de POV, desta vez de uma maneira formalmente instituída.

Ao se expor que o IFSul passou a tratar essa questão de forma sistêmica, adotando em seu planejamento estratégico a orientação a todas as unidades sobre este aspecto, fica muito claro que o entendimento é que cada unidade deve verificar as possibilidades de atendimento aos índices apontados pela lei nº 11.892/2008 e pelo Decreto 5.840/2006.

Outro gestor da reitoria entrevistado expôs o seguinte pensamento, que vai ao encontro do entendimento adotado sobre a questão desse trabalho:

[...] existe uma saída que o pessoal sempre tem, de dizer que o IF é um só, que então, que ter mais num lugar pode compensar do outro. O que não é verdade, porque o todo é a soma das partes, se a soma das partes é desigual, um está sendo prejudicado em uma área. (Gestor Reitoria 5).

Seria incongruente aceitar a visão de que a atenção aos percentuais de vagas estabelecidos por essa política pública sejam orientadas apenas pelos IFs como um todo, pois são duas situações diferentes: um caso é haver consciência das prescrições legais e verificar que não há demanda em determinada localidade para abertura de um dos cursos previstos, outro caso – muito diferente – é ignorar que essa previsão da legislação deva ser observada por todas as unidades. A primeira situação indicaria a busca pelo atendimento ao interesse público, no entanto – o segundo caso – conotaria a um desvirtuamento da política; e, conseqüentemente, um descuido quanto à otimização de recursos públicos que deve ser observada por políticas emanadas do Estado, pois a unidade nem ao menos verificaria a possibilidade de atender a um de seus objetivos expostos no marco legal que criou os Institutos Federais.

Diante desses achados e argumentos, é viável concluir que os percentuais legais previstos para ofertas de vagas nos Institutos Federais não seja uma questão a ser observada apenas para o IF como um todo, mas por cada um dos *campi* que compõem esses órgãos, caso contrário, beiraria o absurdo uma política ter sido desenhada da forma que um IF, com quatorze *campi* precisasse – hipoteticamente – que apenas uma ou duas de suas unidades atendessem ao percentual legal de forma que o índice geral do IF estivesse de acordo com essas prescrições e as outras unidades não precisassem observá-las, executando uma política que nem ao menos cogitasse os objetivos institucionais do órgão.

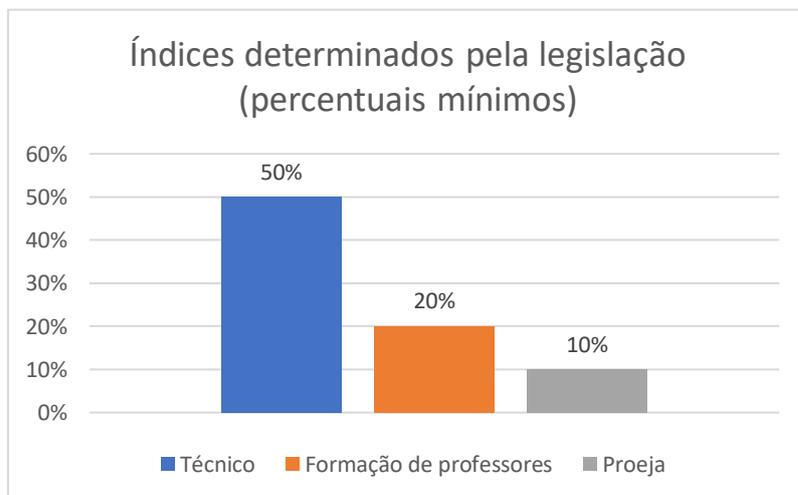
A seguir são visualizados os cursos ofertados pelas unidades de ensino pesquisadas.

## 5.2 IDENTIFICAÇÃO DOS NÍVEIS DE FORMAÇÃO OFERTADOS E OS RESPECTIVOS CURSOS DISPONÍVEIS

Considerando os dados pesquisados, expostos no Subcapítulo 4.3.1 desta dissertação, é possível observar no Quadro 2 os cursos e as vagas oferecidas pelos *campi* de Gravataí, Lajeado e Sapiranga no exercício do ano letivo de 2018 – ano em que as unidades pesquisadas completaram 5 anos de funcionamento.

Para ilustrar, antes de demonstrar gráficos com as situações das unidades, expõe-se no Gráfico 2 o panorama que está indicado pela legislação.

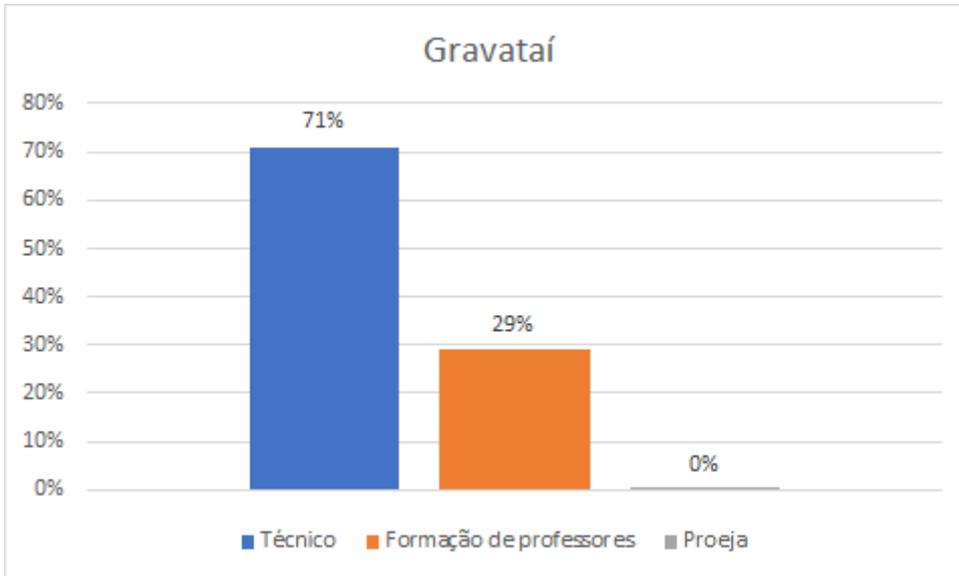
**Gráfico 2** – Percentuais mínimos de ofertas de vagas previstos pela legislação.



Fonte: Elaborado pelo autor através dos dados de BRASIL, 2008; BRASIL, 2006.

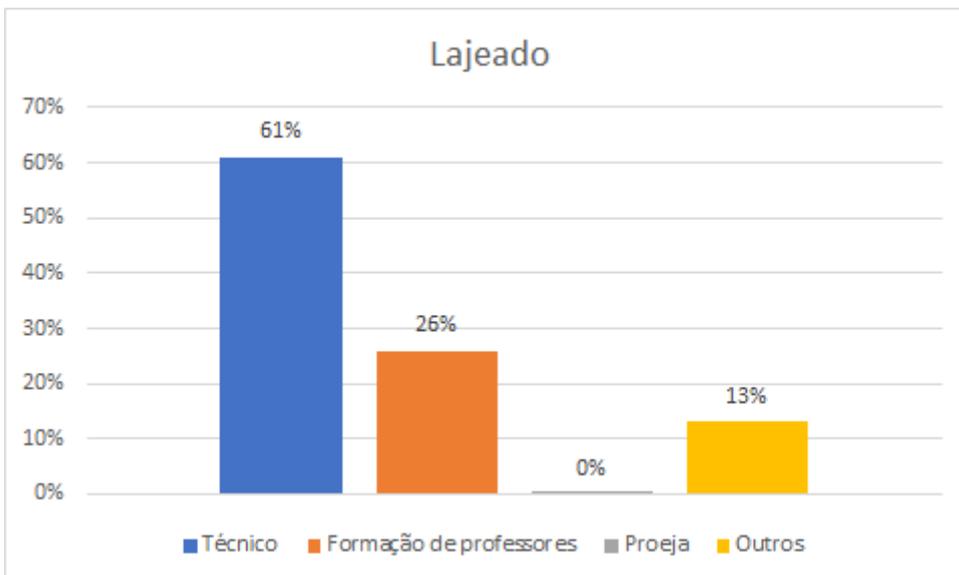
Assim, tendo em vista o atendimento aos percentuais estabelecidos na lei nº 11.892/2008 e no Decreto 5.840/2006, é possível observar nos Gráficos 3, 4 e 5 o panorama das ofertas de vagas nas unidades pesquisadas no ano de 2018.

**Gráfico 3** – Ofertas de vagas na unidade de Gravataí em 2018.

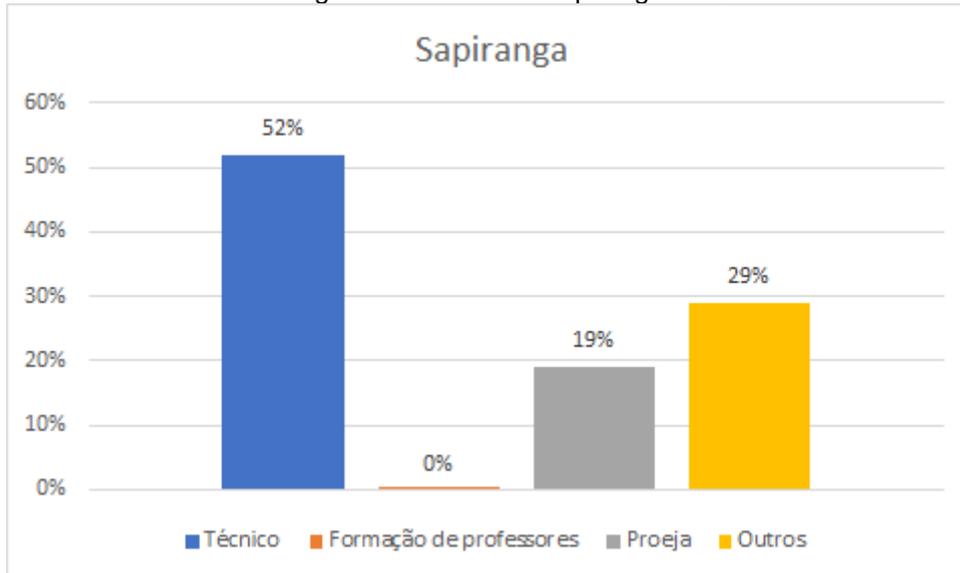


Fonte: Elaborado pelo autor através dos dados do relatório de gestão do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-rio-grandense 2018 (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2019).

**Gráfico 4** – Ofertas de vagas na unidade de Lajeado em 2018.

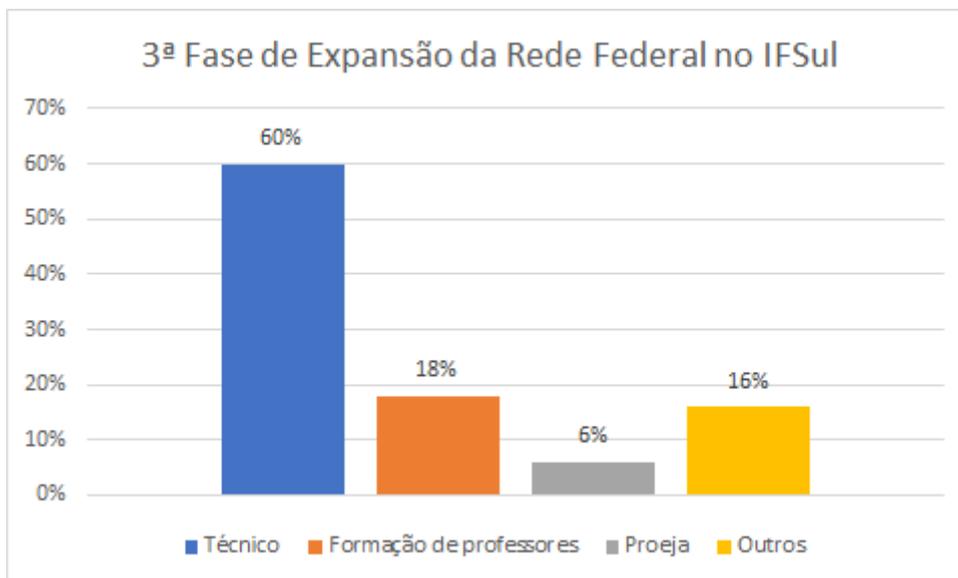


Fonte: Elaborado pelo autor através dos dados do relatório de gestão do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-rio-grandense 2018 (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2019).

**Gráfico 5** – Ofertas de vagas na unidade de Saporanga em 2018.

Fonte: Elaborado pelo autor através dos dados do relatório de gestão do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-rio-grandense 2018 (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2019).

O panorama geral da terceira fase de expansão da Rede Federal no IFSul baseado no atendimento aos percentuais estabelecidos pela legislação apresenta-se de acordo com o Gráfico 6.

**Gráfico 6** – Ofertas de vagas na unidade de Gravataí, Lajeado e Saporanga em 2018.

Fonte: Elaborado pelo autor através dos dados do relatório de gestão do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-rio-grandense 2018 (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2019).

Observa-se que, concomitantemente, todos os *campi* têm em comum a maior destinação de vagas para o ensino técnico, todas as unidades estão cumprindo com esta modalidade de ensino. Na pesquisa de campo, ficou evidente que essa prevalência ao ensino técnico se deve a consciência dos gestores a respeito da prioridade que a legislação indica ao ensino técnico, preferencialmente na modalidade integrada; a capacidade de recursos humanos à disposição e, conforme o resgate histórico feito no Capítulo 4, ao *know how* centenário que a organização possui na oferta desse tipo de curso. A seguir, encontram-se descritos os trechos de entrevistas com distintos gestores de unidade que corroboram essa ideia.

Como a gente precisa de um número de vagas do ensino técnico, a gente, no ensino técnico, preferencialmente o ensino integrado inclusive para jovens e adultos, e como a gente não tem no início as vagas totais pra fazer o ensino médio integrado, que a gente deveria ter em torno de 13 professores, a gente acaba sempre iniciando por um curso subsequente que precisa-se menos professores para iniciar as aulas. (Gestor Unidade 01).

[...] eu acredito que a essência da nossa instituição são os cursos técnicos de nível médio. Então eu acho importante pra identidade do instituto que seja estabelecido esse percentual, algum porcentual em relação aos cursos de nível médio. (Gestor Unidade 02).

[...] pra mim, a grande razão da existência dos Institutos Federais é a oferta de cursos técnicos. [...] A prioridade, no meu ponto de vista, pra dar conta do que a legislação, ou do que se espera da Rede Pública Federal é o curso técnico. A expansão da Rede, ela vem pra interiorizar a oferta de curso técnico, pra aquelas pessoas que não têm na sua região ou que já são trabalhadores, por exemplo, pessoas que trabalham no interior com gado, com plantação, poderem fazer cursos técnicos nessa área e assim melhorar a sua produção, essa é a ideia. Então, se em um momento eu paro de ofertar isso, eu vou contra a expansão, e a legislação implica. Tu tens que fazer 50% dos cursos técnicos. (Gestor Unidade 03).

[...] a gente procurou atender a legislação o máximo possível. A gente tinha... A legislação fala em 50% de cursos de nível técnico, fala do Proeja, falava em licenciaturas e a gente não tinha perna pra atender licenciatura, embora tenha tentado EAD pelo Instituto ainda na época. Mas, a gente sempre procurou mesmo focar no integrado. O Proeja, é claro, a gente tinha, era um compromisso nosso desde o início, mas o foco sempre foi o integrado. (Gestor Unidade 04).

Por meio das respostas dos entrevistados, ficou evidente que os atores tem maior consciência a respeito da política pública destacar os IFs como atuantes diretos pela oferta do ensino técnico, situação que se caracteriza e pode ser justificada pelos achados expostos no Capítulo 4 – Cenário de Pesquisa, pois o IFSul é uma organização com mais de cem anos de história, que sempre atuou ofertando essa modalidade de ensino e, dessa forma, com certeza o peso dessa

trajetória também é fator crucial na determinância pela preferência de abertura de cursos técnicos nas unidades estudadas, além da questão dos recursos, tanto de infraestrutura, como orçamentários e humanos, à disposição desses gestores.

Na oferta de vagas para formação de professores, apenas as unidades de Gravataí e Lajeado estão disponibilizando editais para processos seletivos que ofertam vagas para esse tipo de ensino. Nesse ponto, vale destacar que, parte dessas ofertas, as licenciaturas, especificamente, estão sendo realizadas em parceria com a Universidade Aberta do Brasil (UAB), ou seja, não se trata de uma tarefa particular do IFSul e das unidades de Gravataí e Lajeado, mas sim de um esforço conjunto entre esses *campi* e a UAB, além disso, os cursos são na modalidade de ensino à distância (EAD). Com esforço próprio, apenas o *campus* de Lajeado oferece vagas para formação de professores em nível de pós-graduação *lato sensu*, com o Curso de Especialização em Educação e Saberes para os anos iniciais do Ensino Fundamental. Os dados da Plataforma Nilo Peçanha nesse quesito não consideram os percentuais de vagas para formação de professores dos cursos feitos em parceria com a UAB, apenas de ofertas realizadas com recursos próprios do IF. No entanto, nessa dissertação, considera-se que os cursos atendem ao requisito – pois se trata de um esforço conjunto, não são cursos realizados com recursos apenas da UAB e, além disso, a realização dessa parceria demonstra a intenção justa das unidades de atenderem ao prescrito na legislação.

Em relação à oferta de cursos pertencentes ao Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (PROEJA), apenas o *campus* de Sapiranga possui esse tipo de oferta de vaga, conseguindo oferecer as vagas dentro dos parâmetros recomendados pela legislação.

A próxima seção discorre sobre as diferenças nos níveis de oferta entre as unidades de ensino pesquisadas.

### 5.3 DIFERENÇAS NOS NÍVEIS DE OFERTA DE VAGAS ENTRE OS CAMPI

Como demonstrado anteriormente, as unidades pesquisadas apresentam apenas um ponto em comum, o cumprimento das ofertas no ensino técnico, tal aspecto se justifica, por meio das entrevistas feitas, em razão da consciência dos

gestores sobre a prioridade a esta modalidade de ensino e em razão das capacidades relacionadas a recursos humanos e de infraestrutura.

O primeiro índice que apresenta discrepância entre as unidades é a formação de professores, nesse quesito, as unidades de Gravataí e Lajeado, possuem percentuais parecidos e atendem o prescritivo legal, no entanto, Sapiranga não oferece esse tipo de vagas. A investigação de campo aponta que provavelmente Sapiranga não possui curso para essa área devido ao entendimento dos atores envolvidos na implementação, conforme o trecho de entrevista a seguir, evidencia-se que os gestores acreditavam não haver demanda necessária para ofertar cursos para formação de professores.

[...] o *campus* ainda não dá conta, e eu de certa forma questiono se ele precisa dar conta é da exigência, ou da indicação de um curso de licenciatura, porque eu não sei se nessa região cabe, não me parece, temos universidades que formam licenciados, temos uma rede em que a maioria dos profissionais têm licenciatura e têm pós-graduação, então, não vejo que aqui comporte uma licenciatura. (Gestor Unidade 03).

Diante disso, é coerente visualizar que Sapiranga não tenha realizado parceria com a UAB para ofertar licenciatura como fizeram Gravataí e Lajeado por escolha dos atores responsáveis pela implementação de cursos na época e, conseqüentemente, o curso de nível superior que passou a ser ofertado pelo *campus* Sapiranga por intermédio do esforço conjunto com a UAB é o Curso Superior de Tecnologia em Sistemas para Internet, que foi categorizado nos percentuais acima expostos como “Outros”. A pesquisa apresentou limitação nesse ponto específico, por não buscar saber com base em quais dados se deu o entendimento desses burocratas a respeito de a região não comportar a abertura de novos cursos para formação de professores. Na perspectiva do pesquisador, entende-se que essa decisão possa ter sido tomada com base no percepção particular dos atores a respeito da presença de diversas Universidades na região, tais como: Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS) e Universidade Feevale, ambas há menos de 30 quilômetros da sede do IFSul em Sapiranga, além de haver, no próprio município de Sapiranga, diversos polos de Universidades que oferecem formação para professores na modalidade à distância.

As características de implementação analisadas sob a abordagem *bottom-up* facilitam o entendimento sobre a execução da política pública especificadamente nos casos estudados, uma vez que é incontestável a capacidade que os atores têm

de moldar a política a ser entregue à população (SECCHI, 2013). Ressaltando-se que as situações de divergência entre o desenho da política e a política executada não dizem respeito a fatores de ordem moral ou ética por parte dos agentes implementadores, trata-se apenas de fator idiossincrático a estes processos (ARRETCHE, 2001); e, conseqüentemente, a medida do sucesso ou do fracasso da política pública não deve ser restrito à verificação de conformidade dos resultados da implementação com os objetivos previamente definidos (LIMA; D'ASCENZI, 2013).

Levando-se em consideração os atores responsáveis pelas decisões que afetaram diretamente a execução da política, que são burocratas de médio escalão, também restaram evidentes traços das perspectivas da ação individual e relacional (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014).

Por parte da abordagem da ação individual, pode-se verificar características dessa teoria nos seguintes trechos de entrevista:

A gente sempre procurava usar a capacidade máxima do *campus*, levando em consideração os espaços que a gente tinha, as salas de aula, laboratórios, a carga horária dos professores, né? O número de alunos dentro de sala, etc. Para justamente ter o máximo de ocupação possível dentro do *campus*. Até óbvio, sabe que, naquela época o aluno era recurso né? Então é uma visão cruel, mas era isso aí, quanto mais aluno, mais dinheiro, e era esse nosso objetivo na implantação do *campus*. (Gestor Unidade 04).

A questão é que até então, parece que alguns *campus* escolheram colocar a sua atenção mais sobre cursos superiores e não sobre EJA, ou sobre cursos integrados. Parece que existe uma espécie de queda de braço, assim, qual *campus* vai oferecer primeiro EJA, qual *campus* vai oferecer primeiro licenciaturas. (Gestor Unidade 07).

O que acontece, nós tivemos um problema relacionado à questão da crise econômica, enfim né? Que teve, diferente das outras fases, que estavam em um "bum", de expansão. Nessa terceira fase a gente teve esse problema, então, o que acontece? O curso de administração foi o primeiro a ser ofertado, porque é um curso que depende pouco de recurso e de estrutura física, digamos, né? Só uma sala de aula, um quadro, giz ou projetor multimídia, enfim, e o professor ministrando a aula. Agora, para um curso, por exemplo, que fosse o de automação que foi o segundo a ser implantado, a gente, com o passar do tempo, ia comprando os equipamentos, né? A grande dificuldade que a gente tinha era essa, de ter recursos pra adquirir os equipamentos. (Gestor Unidade 11).

Fica bastante perceptível a aproximação da prática dos atores com a perspectiva da ação individual dos burocratas de médio escalão, quando se visualiza, por meio das entrevistas, a questão de o burocrata buscar maximizar o número de alunos (ofertas de vagas) de acordo com as disponibilidades de recursos

humanos e de infraestrutura tendo em mente que isso geraria uma compensação futura em seu orçamento. Além disso, a revelação de um dos entrevistados a respeito de uma certa competição entre as unidades para quem consegue abrir determinado tipo de curso primeiro também corrobora essa abordagem da ação individual.

A visualização da perspectiva relacional também ficou clara durante a investigação de campo realizada nessa dissertação, conforme pode ser visto a seguir nos relatos dos burocratas de médio escalão que foram entrevistados:

[...] nós fizemos com os empresários locais da cidade, ouvindo os estudantes de Sapiranga, de Ensino Médio e Ensino Fundamental, nós fizemos um trabalho pra depois então em audiência pública definir quais os cursos que nós iríamos implantar na unidade. (Gestor Unidade 1).

[...] a gente fez primeiro visitas na região e reuniões com vários segmentos, né? Associação comercial e industrial, Sindilojas, sindicatos, escolas, 28ª CRE, as escolas estaduais, a secretaria de educação sempre foi muito envolvida. Isso nos 3 municípios, tanto Gravataí quanto Lajeado e Sapiranga. Esse foi o trabalho que nós fizemos: sensibilizar a comunidade, as empresas; fizemos um trabalho de sensibilização da comunidade, um tipo de uma audiência pública na câmara de vereadores, em Gravataí. [...] Os cursos, então, os cursos foram definidos rigorosamente em função das pesquisas realizadas com os estudantes concluintes do ensino fundamental e médio, com as empresas e com as entidades. (Gestor Unidade 09).

Diante desses depoimentos, ao se demonstrar que os burocratas ao trabalhar pela implementação atuam se relacionando com diversos segmentos da sociedade, pode se dizer que a execução da política passa por uma cadeia de implementação, pois as relações desses burocratas com outros atores se mostrou relevante nas decisões sobre ofertas de vagas nas unidades e isso é uma característica da perspectiva relacional na atuação dos burocratas de médio escalão.

Outra diferença nos tipos de ofertas de vagas encontradas na pesquisa foi em relação ao PROEJA, que tem curso sendo ofertado apenas na unidade de Sapiranga. A investigação revelou que apesar das unidades fazerem parte do mesmo plano de expansão da Rede Federal (3ª fase), durante as implantações desses *campi*, ocorreu uma situação que acarretou diferenças entre as infraestruturas e as quantidades de servidores de cada uma das unidades. O início das atividades do *campus* de Sapiranga, que foi realizado na mesma data da sua portaria de autorização de funcionamento (7 de outubro de 2013) em dependências provisórias cedidas pela Prefeitura Municipal de Sapiranga e as conclusões das obras dessa mesma unidade terem acontecido de acordo com o respectivo

cronograma fizeram com que esse *campus* passasse a receber mais vagas para servidores e mais recursos orçamentários para manutenção de sua infraestrutura. Os *campi* de Gravataí e Lajeado iniciaram suas atividades apenas no ano seguinte (2014), e suas obras sofreram um atraso significativo, de praticamente três anos, conseqüentemente foram prejudicados nas possibilidades de abertura de cursos, devido à falta de espaço físico; e, conseqüentemente, passaram a receber menos vagas para servidores e recursos orçamentários. Assim, tendo em vista que as unidades ofertam os cursos técnicos na modalidade integrada, os cursos na modalidade PROEJA acabam exigindo mais capacidade de recursos humanos, devido ao acúmulo de carga horária dos docentes de propedêutica. Por isso, o *campus* Sapiranga que acabou tendo vantagem em relação ao seu quadro de servidores, conseguiu realizar ofertas de vagas para esse tipo de curso. Ressalta-se, no entanto, que as unidades de Gravataí e Lajeado, durante a pesquisa de campo, estavam realizando o trabalho de elaboração de seus planos de ofertas de vagas para os próximos cinco anos e, nesse planejamento, ambas unidades previam abertura de curso PROEJA para atender aos percentuais legais até o ano de 2021.

A seguir apresentam-se dificuldades relatadas pelos gestores para o cumprimento da legislação relacionada às ofertas de vagas previstas para os IFs.

#### 5.4 DIFICULDADES ENCONTRADAS PELOS GESTORES PARA O CUMPRIMENTO DAS PREVISÕES LEGAIS DE DESTINAÇÃO DE VAGAS NA REDE FEDERAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL, CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA

Durante a pesquisa de campo, as entrevistas com gestores das unidades revelaram que 9 de 11 entrevistados sentiram dificuldades para abertura de cursos, situação que refletiu na busca desses atores pelo atendimento às previsões da legislação no tocante aos percentuais mínimos determinados, como pode ser observado no relato de alguns atores, descritos a seguir:

[...] a diminuição dos recursos, a impossibilidade de a gente construir novos laboratórios, ampliar a biblioteca, né? A ponto de atender às necessidades de um curso superior nos diminuíram. Nós hoje poderíamos ter um curso superior, precisaríamos, a região comporta, e não podemos ter porque não temos a estrutura necessária exigida pelo Ministério. (Gestor Unidade 03).

A gente tinha dificuldades, mas mais relacionadas ao Governo Federal, né? Falta de recurso pra montar o laboratório, falta de recurso pra montar a sala de aula. (Gestor Unidade 04).

Exatamente quando a gente começou os cursos, começou a crise mais violência no país, 2014 né? Contingenciamento, a obra não andava no ritmo porque faltava o recurso, a obra parava. E a nossa construtora também, em algum momento, não ajudou muito, tu entendes? Então, a questão de orçamentária foi determinante assim, pro processo de, da gente cumprir aquele PDI. (Gestor Unidade 09).

Na verdade, a gente teve também problema de não ter como, em um primeiro momento, chamar todo mundo de docente, né? Dessas áreas. A gente tinha acho que no começo, 5 docentes de administração, né? Então, a gente tinha o problema de pessoal, mas também não adiantaria nada a gente ter todo esse pessoal e não ter os equipamentos, pra por exemplo, lidar com a automação, enfim, o curso de automação, né? E também não ter os prédios, no caso do... Que seria um prédio específico, né? (Gestor Unidade 11).

Como pode ser visto nos relatos dos entrevistados, os burocratas – ao projetar a abertura e ofertas de vagas – condicionam essa questão à preocupação com a infraestrutura e capacidade para atender aos alunos, dessa forma, quando os atores mencionam que não detinham muitas vezes o necessário em termos de recursos para atender a legislação relacionada às ofertas de vagas ocorre aquilo que se espera sob as lentes da perspectiva *bottom-up*, evidencia-se a discricionariedade exercida pelos burocratas de médio escalão, que conduz esses atores a contornar os problemas encontrados, colocando em prática aquilo que está ao seu melhor alcance, modelando assim, de certa forma, a implementação da política.

Os gestores da reitoria revelaram, igualmente, que os campi enfrentam dificuldades para abertura de cursos:

Na minha opinião... Sim, nós temos visto que sim. Principalmente, aí vou novamente pegar os *campus* da fase... Da 3, né? 2 e 3 principalmente. Por conta da expectativa que se tinha de uma implantação efetiva, né? Que... Por exemplo, vamos pegar o caso... Pegar Sapiroanga, o campus, pela tipologia da portaria 246, um campus que teria 70 docentes e 45 técnicos. Agora, de cabeça não me recordo, mas é um *campus* que deve estar aí, sei lá, 30 e poucos docentes. Então, muito longe daquilo que seria o seu potencial. Então, acredito que essa seja uma das grandes dificuldades. A infraestrutura também, a gente vê campus que recém estão começando a ter uma quadra, né? (Gestor Reitoria 01).

Eu acho que as maiores dificuldade são relativas a pessoal, né? A docentes, porque os *campus* todos da expansão, até hoje, desde a fase 1, que foi em Charqueadas e Passo Fundo, não tem o quantitativo de vagas ainda acordado pelo Ministério da Educação lá atrás. Então, a fase 1, 2 e 3 eles devem ter 70 docentes e 45 administrativos e até hoje não tem, tá? (Gestor Reitoria 04).

Olha, as dificuldades estão mais ligadas a área de infraestrutura no sentido, muitas vezes não tem todos os professores naquele momento. (Gestor Reitoria 09).

Vale destacar essas menções feitas nas entrevistas em relação aos quantitativos de servidores nas unidades, o acordo entre o IFSUL e o MEC para lançamento da terceira fase de expansão da Rede Federal previa que os *campi* de Gravataí, Lajeado e Sapiranga, em até cinco anos, contassem com setenta docentes e quarenta e cinco técnicos administrativos em educação. No entanto, a realidade dessas unidades de ensino ainda está muito distante do previsto, não atingindo nem ao menos cinquenta por cento daquilo que seria o adequado.

Diante disso, ficou evidente, conforme as entrevistas realizadas, que as dificuldades apontadas em termos de recursos humanos e de infraestrutura física foram fatores cruciais para as escolhas dos cursos ofertados nas unidades, principalmente em relação a abertura de curso com esforço próprio na área de formação de professores em nível de graduação, pois todas as unidades contam com bibliotecas provisórias e estão aquém em relação ao quantitativo de servidores disponíveis – situação que não permite que as unidades passem pelo crivo do Ministério da Educação para abertura de suas graduações, já que:

Nos processos de autorização dos cursos, são avaliadas três dimensões: a organização didático-pedagógica; o corpo docente e técnico-administrativo e as instalações físicas oferecidas pela instituição para a oferta do curso (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2020).

Outro aspecto que se destaca é que esses atores, apesar de serem enquadrados como burocratas de médio escalão, apresentaram argumentos que têm um ponto em comum com a teoria da burocracia do nível de rua de Lipsky (2019), pois exerceram sua discricionariedade para disponibilizar cursos e vagas de acordo com os recursos que tinham disponíveis, situação vivenciada pela BME que se assemelha aos estudos de Lipsky (2019), conforme pode ser visto a seguir:

Os burocratas de nível de rua trabalham com recursos inadequados, em circunstâncias em que a demanda vai sempre aumentar para atender a prestação de serviços. Assim, eles nunca poderão estar livres das implicações de significativas restrições. Dentro dessas restrições, eles têm amplos poderes com relação à utilização dos recursos (por definição). Na aplicação dos recursos para o trabalho, eles enfrentam a incerteza que decorre das metas ambíguas ou conflitantes que guiam seu trabalho de forma desigual. (LIPSKY, 2019, p. 171).

Os burocratas de nível de rua, deliberadamente, procuram fazer um bom trabalho de alguma forma, tendo em conta os recursos disponíveis. (LIPSKY, 2019, p. 172).

Por fim, esse trabalho apresenta, na sua última seção, as considerações finais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir das informações e análises trazidas, pode-se evidenciar a importância dos atores no processo de implementação da política pública executada pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-rio-grandense nos casos dos *campi* de Gravataí, Lajeado e Sapiranga. Enquadrados como burocratas de médio escalão, os agentes responsáveis pelo direcionamento de quais cursos e vagas são ofertados apresentaram certa semelhança no aspecto da discricionariedade com os burocratas de nível de rua descritos por Lipsky (2019), pois ao se depararem com problemas relacionados à disponibilidade de recursos humanos e de infraestrutura, moldaram a execução da política de acordo com as capacidades que detinham, criando cursos e ofertando vagas da melhor maneira possível, atendendo ao interesse público, uma vez que o estudo demonstrou também que esses burocratas interagiram com a sociedade nos seus diversos segmentos, ficando nítida também a aproximação com a perspectiva relacional dos burocratas de médio escalão, destacada pelos autores Lotta, Pires e Oliveira (2014).

Outro aspecto encontrado ao longo da pesquisa relacionado a burocracia refere-se a abordagem da ação individual, pois além de buscar a otimização dos recursos disponíveis, foi detectado que os gestores entendem que o aluno, muitas vezes, representa um recurso financeiro, e quanto mais vagas conseguirem ofertar, maior seria sua disponibilidade orçamentária em exercícios fiscais posteriores.

A pesquisa salientou através de outra situação que apesar de terem completado cinco anos de seus respectivos funcionamentos, as unidades de Gravataí, Lajeado e Sapiranga ainda não contam com a plena contrapartida do Ministério da Educação em relação ao quantitativo de servidores, já que de acordo com a portaria do MEC nº 246 de 15 de abril de 2016, publicada no DOU em 11 de maio de 2016, cada um desses *campi* deveria possuir pelo menos, setenta docentes e quarenta e cinco técnicos administrativos em educação. Situação que realça a dificuldade de abertura de cursos superiores, uma vez que as graduações precisam passar por avaliação do MEC que, dentre outras coisas, cobra especificadamente o quantitativo de servidores disponíveis para autorização dos cursos.

Através da análise dessa investigação conclui-se que apesar das unidades terem completado cinco anos de funcionamento, categorizando-se de acordo com a legislação como unidades já implantadas, essa situação não se confirma em campo;

pois, a questão do quantitativo de servidores disponíveis em cada unidade ainda não atingiu o previsto pelo MEC, os *campi* não contam com sua plena estrutura para funcionamento, ficando – dessa forma – incoerente considerar que as unidades tenham as condições adequadas para executar aquilo que está previsto pela política. Essa situação ficou muito clara com as entrevistas realizadas, como pode ser percebido na citação do trecho de entrevista do gestor de unidade a seguir:

Acho que seria muito importante, né? Os *campus*, passar dos 5 anos e eles deveriam estar com seus docentes e técnicos em seus números máximos. Estar com seus 70 professores, com seus 45 técnicos administrativos, a escola plenamente implantada, então com seus profissionais trabalhando nos *campus*, com planejamento efetivo, com já um planejamento capaz de ver a legislação, com pesquisa de campo pra ver se está atendendo essa comunidade, com a infraestrutura necessária pra ter cursos de graduação, se necessário cursos de pós-graduação. *Lato sensu, stricto sensu*, respeitando a finalidade dos institutos. Gostaria muito de ver um *campus* em 5 anos, com toda essa infraestrutura, tanto de pessoal quanto de estrutura física para dar conta destes *campus*. Muito mais atendimento teriam nestes *campus*, poderiam fazer muito melhor a essas comunidades onde estão inseridos, coisa que a gente não vê, esses *campus* com 5 anos, ainda faltam com 5 anos uma estrutura capaz de dizer que um *campus* está consolidado após este tempo de atuação. (Gestor Unidade 01).

Por isso, fica muito nítida a importância do olhar *bottom-up* na implementação dessa política pública, já que a sua execução vem ocorrendo através do enfrentamento dos percalços encontrados na prática pela burocracia de médio escalão, tais como escassez de recursos; que, conseqüentemente, condiciona a burocracia a promover adequações na implementação relacionada às ofertas de vagas.

Destacou-se a importância de o IFSUL contar com seu planejamento estratégico, denominado de Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), visto que esse documento é capaz de nortear as decisões das unidades na oferta de cursos e vagas. Quando em edições passadas esse planejamento não trabalhava especificadamente as questões ligadas aos percentuais legais de ofertas de vagas, o esforço por seu atendimento parecia menos intenso. Tanto que, a partir do próximo PDI – que conforme os achados – trata essa questão de forma mais incisiva, as unidades de Gravataí e Lajeado, que até então não atendiam aos percentuais mínimos para cursos de PROEJA, passaram a prever, a partir de 2021, a oferta desse tipo de vaga. Ficando claro o valor benéfico que o PDI pode acarretar, uma vez que auxilia a promover a busca pela maximização do cumprimento da missão e dos objetivos do IF.

O presente estudo apresentou limitações quanto à sua abrangência, pois a pesquisa não se debruçou sobre todas as unidades do IFSul, apenas nas unidades mais recentes lançadas pelo governo, que apesar de fazerem parte da última fase de expansão da política, atingiram cinco anos de funcionamento. Todavia, espera-se que a compilação de informações apresentadas nesta dissertação auxilie na conscientização sobre as dificuldades enfrentadas pelos atores responsáveis pela implementação dessa política pública e que, conseqüentemente, possa servir de subsídio para os agentes envolvidos nessa política buscarem novas soluções, no sentido de progressivamente otimizar a execução da política de acordo com aquilo que se espera da mesma, inclusive na luta pela conquista de todo o quantitativo de servidores previstos pelo Ministério da Educação, afim de se obter a estrutura adequada prevista a esses *campi*.

Partindo do pressuposto, almeja-se do mesmo modo, que os dados explicitados na pesquisa contribuam com estudos futuros e se propõe ainda que esses novos estudos contemplem as unidades de ensino mais antigas do IFSul, ou até mesmo unidades de ensino de outros Institutos Federais, objetivando investigar sobretudo, se ocorrem dificuldades semelhantes às evidenciadas na pesquisa desta dissertação.

## REFERÊNCIAS

- ARRETCHE, M. T. S. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. C. B. (Orgs.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001. p. 44-55.
- BARTLETT, L.; VAVRUS, F. Estudos de caso comparado. **Educação & Realidade**, v. 42, n. 3, p. 899-920, 2017.
- BRASIL. Decreto n. 5.840, de 13 de julho de 2006. Institui, no âmbito federal, o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos-PROEJA, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 2006. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/decreto/d5840.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5840.htm)>. Acesso em: 25 nov. 2018.
- \_\_\_\_\_. Decreto nº 6.986, de 20 de outubro de 2009. Regulamenta os Arts. 11, 12 e 13 da Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, que institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, para disciplinar o processo de escolha de dirigentes no âmbito destes institutos. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d6986.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6986.htm)>. Acesso em: 6 ago. 2018.
- \_\_\_\_\_. Lei n. 11.195, de 18 de novembro de 2005. Dá nova redação ao § 5º do art. 3º da Lei no 8.948, de 8 de dezembro de 1994. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 nov. 2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/l11195.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11195.htm)>. Acesso em: 10 nov. 2018.
- \_\_\_\_\_. Lei n. 11.892, de 29 de dezembro de 2008. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 2008. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/l11892.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11892.htm)>. Acesso em: 15 jun. 2018.
- \_\_\_\_\_. Lei n. 8.948, de 8 de dezembro de 1994. Dispõe sobre a instituição do Sistema Nacional de Educação Tecnológica e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 09 dez. 1994. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8948.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8948.htm)>. Acesso em: 7 ago. 2018.
- CAVALCANTE, P. L. C.; LOTTA, G. S. **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília: ENAP, 2015. p. 143-175.
- CRESWELL, J. W. **Projeto de Pesquisa: Métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 2ª ed. Porto Alegre: Artmed/Bookman, 2007.
- GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6ª ed. São Paulo, 2008.
- GOOGLE, INC. **Novo Hamburgo, Porto Alegre, Gravataí, Sapiranga, Sapucaia do Sul, Lajeado, Pelotas**. ©Google Maps, 2020a. Disponível em: <<https://tinyurl.com/wfm6t6g>>. Acesso em: 02 mar. 2020

\_\_\_\_\_. **Gravataí, Lajeado e Sapiranga**. ©Google Maps, 2020b. Disponível em: <<https://www.google.com.br/maps/>>. Acesso em: 02 mar.2020

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA SUL-RIO-GRANDENSE. Histórico. **Coordenadoria de Comunicação Social**, 2019. Disponível em: <<http://ifsul.edu.br/historico>>. Acesso em: 10 mar. 2020.

LASSWELL, H. D. **The decision process: Seven categories of functional analysis**. Bureau of Governmental Research, College of Business and Public Administration, University of Maryland, 1956.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de sociologia e política**, v. 21, n. 48, p. 101-110, 2013.

LIPSKY, M. **Burocracia em nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos**. Brasília: Enap, 2019.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service**. New York: Russell Sage Foundation, 2010.

LOTTA, G. S.; PIRES, R. R. C.; OLIVEIRA, V. E. Burocratas de Médio Escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, v. 65, n. 4, p. 463, 2014.

LOTTA, G. **Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. **Rediscovering Institutions**. Toronto: Free Press, 1989.

MEIRELES, C. M. S. **Das artes e ofícios à educação tecnológica: 90 anos de história**. Pelotas: Ed. da UFPEL, 2007.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Um novo modelo em educação profissional e tecnológica: Concepção e Diretrizes**. Ministério da Educação. 2010. 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: 25 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. Plataforma Nilo Peçanha. Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica SETEC/MEC. Diretoria de Tecnologia da informação, 202-. Disponível em:<<http://plataformanilopecanha.mec.gov.br/>> Acesso em: 10 mar. 2020.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. Instituto Federal De Educação, Ciência e Tecnologia Sul-rio-Grandense. **Prestação de contas ordinária anual: relatório de gestão 2018**. Pró-reitoria de Administração e de Planejamento. Pelotas, 2019. Disponível em: <<http://www.ifsul.edu.br/component/k2/item/1065-relatorio-de-gestao-2018>>. Acesso em: 10 fev. 2020.

- \_\_\_\_\_. Sistema e-MEC. **Sobre a situação legal dos cursos: autorização.** Ministério da Educação, c2020. Disponível em: <<http://emec.mec.gov.br/emec/educacao-superior/cursos>>. Acesso em: 10 fev. 2020.
- MULLER, P.; SUREL, Y. **A análise das políticas públicas.** Educat, 2002.
- OLIVEIRA, V. E. Instituições, burocracia e produção de políticas públicas: o caso da política estadual de saúde. Artigo apresentado, n. 33º, 2009.
- OLIVEIRA, V. E.; ABRUCIO, F. L. Entre a política e a burocracia: a importância dos burocratas de nível médio para a produção de políticas públicas em saúde e educação. Artigo apresentado, n. 35º, p. 347-75, 2011.
- POUPART, J. **A entrevista de tipo qualitativo: considerações epistemológicas, teóricas e metodológicas.** In: POUPART, J et al. A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis, RJ: 4.ed. Vozes, 2014.
- PROCOPIUCK, M. **Políticas públicas e fundamentos da administração pública: análise e avaliação, governança e redes de políticas, administração judiciária.** Editora Atlas, 2013.
- SCHNEIDER, S.; SCHIMITT, C. J. O uso do método comparativo nas Ciências Sociais. **Cadernos de Sociologia**, Porto Alegre, v. 9, p. 49-87, 1998.
- SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos.** São Paulo: Cengage Learning, 2013.
- SHORE, C. La antropologia y el estudio de la politica publica: reflexiones sobre la " formulacion" de las políticas. **Revista Antípoda**, n. 10, p. 21-49, 2010.
- SILVA, L. A. G. P.; MERCÊS, N. N. A. Multiple case study applied in nursing research: a case report. **Revista brasileira de enfermagem**, v. 71, n. 3, p. 1194-1197, 2018.
- SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006.
- TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação.** 1ª ed. São Paulo: Atlas, 2017.
- YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos.** Porto Alegre, RS: Bookman, 2005.

**APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA**  
**GESTORES DA UNIDADE**

1. Qual(quais) cargos ocupou na unidade no período de 2013 a 2018?
2. Poderia me falar sobre a sua formação acadêmica?
3. Quando e como ocorreu o seu ingresso na Rede Federal?
4. Sua lotação como servidor do IFSul sempre foi nesta unidade (Gravataí, Lajeado ou Sapiranga)?
5. Saberá me dizer como foi realizado o trabalho para estabelecimento dos cursos disponibilizados na sua unidade?
6. A unidade tem autonomia para elaboração do seu plano de oferta de vagas?
7. Como é feito o plano de oferta de vagas?
8. Quais os principais fatores que o(a) Senhor(a) acredita terem tido maior influência para determinar os cursos e as vagas a serem ofertadas na sua unidade?
9. Na sua opinião houve dificuldades para abertura de cursos?
10. Saberá citar diferenças entre as estruturas das unidades de Gravataí, Lajeado e Sapiranga em termos de recursos humanos, físicos e orçamentários?
11. Saberá dizer os motivos por essas diferenças? \*
12. Como o(a) Senhor(a) avalia os cursos ofertados pela unidade em relação aos tipos de cursos e vagas previstos pela legislação para os IFs?
13. Qual a sua opinião sobre a legislação que aponta aos IFs os tipos de cursos e vagas a serem ofertados?
14. Deseja acrescentar algo às considerações já feitas?

**APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA**  
**GESTORES DA REITORIA**

1. Qual(quais) cargos ocupou no período de 2013 a 2018?
2. Poderia me falar sobre a sua formação acadêmica?
3. Quando e como ocorreu o seu ingresso na Rede Federal?
4. Sua lotação como servidor do IFSul sempre foi na Reitoria?
5. A Reitoria costuma estabelecer diretrizes institucionais para elaboração dos planos de ofertas de vagas e criação de cursos?
6. Os *campi* têm flexibilidade para agir diante de tais diretrizes?
7. Quais os principais fatores que o(a) Senhor(a) acredita terem maior influência para determinar os cursos e vagas a serem ofertadas nas unidades do IFSul?
8. Na opinião do(a) Senhor(a), os *campi* encontram dificuldades para abertura de cursos?
9. Saberá citar diferenças entre as estruturas das unidades de Gravataí, Lajeado e Sapiranga em termos de recursos humanos, físicos e orçamentários?
10. Saberá dizer os motivos por essas diferenças?
11. Como o(a) Senhor(a) avalia os cursos ofertados pelas unidades de Gravataí, Lajeado e Sapiranga em relação aos tipos de cursos e vagas previstos pela legislação para os IFs?
12. Qual a sua opinião sobre a legislação que aponta aos IFs os tipos de cursos e vagas a serem ofertados?
13. Deseja acrescentar algo às considerações já feitas?

## APÊNDICE C – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

**Título do projeto:** Análise do processo de implementação da terceira fase de expansão do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-rio-grandense

**Pesquisador responsável:** Júlio Korzekwa

**Orientadora:** Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Marília Patta Ramos

**NATUREZA DA PESQUISA:** Trata-se de pesquisa relacionada à elaboração de Dissertação de Mestrado no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas na Universidade Federal do Rio Grande do Sul e tem como finalidade investigar aspectos da implementação da terceira fase de expansão da Rede Federal no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia (Sul-rio-grandense).

**CONFIDENCIALIDADE:** Todas as informações coletadas nesta investigação são estritamente confidenciais. Acima de tudo interessam os dados coletivos e não aspectos particulares de cada entrevistado. A participação nesta pesquisa não traz complicações legais de nenhuma ordem e os procedimentos utilizados obedecem aos critérios da ética na Pesquisa com Seres Humanos conforme a Resolução nº 510, de 07 de abril de 2016, do Conselho Nacional de Saúde. Nenhum dos procedimentos utilizados oferece riscos à sua dignidade.

---

Pesquisador Responsável

### CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Tendo em vista as informações acima apresentadas, eu, de forma livre e esclarecida, aceito participar desta pesquisa.

---

Nome do participante

---

Assinatura do participante

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2019.

Agradecemos a sua autorização e colocamo-nos à disposição para esclarecimentos adicionais por meio de contato com o pesquisador responsável pelo telefone (51) 99110-8450.