

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS
MESTRADO

PRISCILA VIEIRA DOS SANTOS

**CRIAÇÃO E EXPANSÃO DO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E
TECNOLOGIA DO MARANHÃO: impasses da gestão e impactos institucionais**

São Luís

2019

PRISCILA VIEIRA DOS SANTOS

**CRIAÇÃO E EXPANSÃO DO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E
TECNOLOGIA DO MARANHÃO: impasses da gestão e impactos institucionais**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP) da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), como requisito para obtenção do título de Mestra em Políticas Públicas.

Orientação: Prof^a Dra. Salviana Pastor Santos Sousa

São Luís

2019

Ficha gerada por meio do SIGAA/Biblioteca com dados fornecidos pelo(a) autor(a).
Núcleo Integrado de Bibliotecas/UFMA

Santos, Priscila Vieira dos.

Criação e expansão do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão: impasses da gestão e impactos institucionais / Priscila Vieira dos Santos. - 2019.

158 f.

Orientador(a): Salviana Pastor Santos Sousa.

Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas/ccso, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2019.

1. Avaliação de Impacto. 2. Burocracia. 3. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão (Ifma). 4. Organização. 5. Políticas Públicas. I. Sousa, Salviana Pastor Santos. II. Título.

PRISCILA VIEIRA DOS SANTOS

**CRIAÇÃO E EXPANSÃO DO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E
TECNOLOGIA DO MARANHÃO: impasses da gestão e impactos institucionais**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP) da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), como requisito para obtenção do título de Mestra em Políticas Públicas.

Aprovada em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Professora Doutora Salviana Pastor Santos Sousa (Orientadora)

Doutora em Políticas Públicas
Universidade Federal do Maranhão

Professora Doutora Valéria Ferreira Santos de Almada Lima

Doutora em Políticas Públicas
Universidade Federal do Maranhão

Professora Doutora Annova Miriam Ferreira Carneiro

Doutora em Políticas Públicas
Universidade Federal do Maranhão

À minha avó, Geni, cuja exemplo de vida inspira gerações.

AGRADECIMENTOS

A meu pai, Alciones, pela doçura e sabedoria.

À minha mãe, Gilda, pelo apoio incondicional.

A meu irmão, Gerson, pela alegria e leveza.

A Dayana, por me presentear com sua existência.

A Joelma Domingues, pelo exemplo de profissional.

À Direção Geral do Campus Imperatriz, pelo apoio.

A Luciene Antonio, pelo abrigo e orientação.

A Gustavo, pela amizade.

A Angela Arroyo, por me fazer lembrar quem sou.

A Salviana Pastor, pela paciência e cuidado.

A Nemércia Pinheiro e Yelma Oliveira, pela competente assistência.

A todos meus colegas do Instituto Federal do Maranhão que aceitaram participar da pesquisa, e aos demais que me inspiraram profundamente.

Às membras da banca de qualificação e defesa, pela disposição e generosidade, e aos professores, colegas, funcionários e prestadores de serviço do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, pela rica experiência.

RESUMO

Esta dissertação apresenta os resultados da pesquisa de avaliação dos impactos organizacionais e administrativos da expansão e transformação do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão (Ifma), constituído pela integração do Centro Federal de Educação Tecnológica do Maranhão (Cefet-MA) e as Escolas Agrotécnicas Federais de São Luís e Codó. A presente pesquisa pretendeu investigar as consequências e os impasses da mudança institucional, questionando a respeito da natureza das alterações concretas na organização previamente constituída. Para tal, foi empreendido um esforço de caracterização das instituições nas formas anteriores à transformação em Instituto, a percepção dos seus servidores e gestores acerca das mudanças ocorridas e os maiores desafios suscitados pelas premissas desta nova institucionalidade. Baseou-se no entendimento de que a realidade social é complexa e expressa-se pelas suas múltiplas determinações e contradições, somente apreendida por aproximação, adaptando as noções relativas à dimensão avaliativa de impacto de políticas públicas desenvolvidas por Arlette Pichardo Muñiz e Chris Roche, desenvolvendo o argumento central de Mauricio Tragtenberg, que concebe a organização burocrática como aparelho ideológico que congrega as teorias administrativas e também é produto e reflexo do contexto histórico e socioeconômico no qual está inserida. Foram empreendidos os procedimentos da pesquisa bibliográfica, pesquisa documental em registros administrativos, financeiros e normativos e relatórios disponíveis no site da instituição e em seu sistema gerencial interno e entrevistas semiestruturadas com os servidores da instituição, assim compreendidos os funcionários detentores de conhecimento empírico do processo da expansão, seja por antiguidade no órgão, seja por atuação em postos de liderança. Pretendeu-se resgatar, através destes relatos, além de momentos e características importantes da história institucional, julgamentos de valor, sentimentos e percepções acerca do momento presente e do passado da organização, utilizando-se a técnica da história de vida temática. Entre os resultados, destacamos: a identificação e a análise de efeitos da expansão em caráter imediato, como alterações na estrutura organizacional, com influência direta no funcionamento e papel da gestão de

peças. Como impactos, foram identificados, relacionados e analisados aspectos relativos à noção compartilhada da identidade e perfil da instituição, clima organizacional e qualidade de vida, planejamento e fluxos administrativos, variáveis intervenientes e a influência da nova configuração multicampi no relacionamento entre campi preexistentes e da expansão com a reitoria. Verifica-se de forma geral uma percepção de prejuízos na coordenação das ações, maior rigidez e centralização administrativa e retrocessos na participação democrática, especialmente dos campi, apesar da recomposição da estrutura física, de pessoal e dos avanços tecnológicos no controle, transparência e monitoramento de processos e atos administrativos.

Palavras-chave: Burocracia. Políticas Públicas. Avaliação de Impacto. Organização. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão (Ifma).

ABSTRACT

This dissertation presents the results on the organizational and administrative impact evaluation of the Federal Institute of Education, Science and Technology of Maranhão (IFMA) transformation and expansion, constituted by integration between the Federal Center of Technical Education of Maranhão (Cefet-MA) and the Federal Agrotechnical Schools in São Luís and Codó. The following research intended to investigate the consequences and the impasses of the institutional change, questioning the nature of the concrete alterations in the previously built organization. To do so, an institution caracting effort was endeavored in previous ways to the Institute transformation, its servants and managers perception on the occurred changings and the major challenges evoked by this new institutionality. It was based on the understanding that social reality is complex and express itself through its multiple determinations and contradictions, only caught by approximation, adapting notions about the evaluating dimension of public politics impact developed by Arlette Pichardo Muñoz and Chris Roche, developing Mauricio Tragtenberg's central argument, which conceives the bureaucratic organization as ideological apparatus that congregates administratives theories and is also product and reflex of historical and socio-economical context where is inserted. Bibliographic research procedures had been implemented, administrative, financial and normative registers file research available on the institution's website and in its inner managing system and interview with the institution's employees, thus saying the workers who possess empirical knowledge of the expansion process, whether by working time or by leadership positions acting. It was aimed to rescue, through these reports, besides important moments and characteristics of the institutional history, value judgments, perceptions and feelings about the current days and the organization's past, using thematic life history technique. Among the results, we highlight: identification and effect analysis in immediate character, such as alterations in the organizational structure with direct influence onto the functioning and role of people management. As impacts, there had been identified, related and analysed aspects relative to the institution's profile and identity shared understanding, organizational vibe and life quality, planning and managing flows, intervening variables and the new multicampi configuration influence

in the relationship between preexisting campi and the expansion with the rectory. Overall, it's seen a perception of action coordination losses, higher rigidity and administrative centralization and democratic participation setbacks, specially from the campi, despite the physical and personnel structure recomposition, the technological advances in control, transparence and monitoring of processes and managing acts.

Keywords: Bureaucracy. Public politics. Impact Evaluation. Organization. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão (IFMA).

LISTA DE SIGLAS

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CEFET – Centro Federal de Educação Tecnológica

CENAFOR - Centro Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal para a Formação Profissional

CIEPS - Centros Integrados de Educação Pública

COAGRI – Coordenação Nacional do Ensino Agrícola

CONCEFET - Conselho de Dirigentes dos Centros Federais de Educação Tecnológica

CONDETUF - Conselho dos Dirigentes das Escolas Técnicas vinculadas a Universidades Federais

CONEAF - Conselho de Dirigentes das Escolas Agrotécnicas Federais

CONSUP – Conselho Superior

CREA – Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura

CRQ – Conselho Regional de Química

DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público

EAA – Escolas de Aprendizes Artífices

FHC – Fernando Henrique Cardoso

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IFMA – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão

IFs – Institutos Federais

JK – Juscelino Kubitschek

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MEC – Ministério da Educação

PDI – Plano de Desenvolvimento Institucional

PLANFOR – Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador

PNP – Plataforma Nilo Peçanha

PROEP - Programa de Expansão da Educação Profissional

PROGEPE – Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas

PRONATEC - Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego

PROTEC – Programa de Expansão e Melhoria do Ensino Técnico

RJU – Regime Jurídico Único

SEDAP - Secretaria de Administração Pública da Presidência da República

SETEC – Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica

SISTEC - Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica

SUAP – Sistema Unificado da Administração Pública

TCU – Tribunal de Contas da União

UEP – Unidade Educativa de Produção

UNED – Unidade de Ensino Descentralizada

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Gráfico do sistema escola-fazenda	65
Figura 2: Organograma das Escolas Agrotécnicas Federais em 1975	67
Figura 3: Presença do Ifma no Maranhão	100
Figura 4: Campi urbanos da expansão e fase de criação	124

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 ORGANIZAÇÃO E BUROCRACIA PÚBLICA: especificidades brasileiras	23
3 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL	36
3.1 As Escolas de Aprendizes e Artífices: contexto e organização	39
3.2 As mudanças da Era Vargas	44
3.3 A conquista da autonomia administrativa	48
3.4 “Duas escolas em uma”: os Centros Federais de Educação Tecnológica	54
3.5 O cotidiano institucional do Cefet-MA	59
3.6 A Escola Agrotécnica	62
3.7 As escolas federais no contexto do governo FHC	68
4 A POLÍTICA DOS INSTITUTOS FEDERAIS	77
4.1 Contexto da formulação e impasses da implementação	77
4.2 Os sujeitos e as funções da organização	88
4.3 Efeitos organizacionais imediatos	95
4.3.1 A configuração multicampi	99
4.3.2 O “drama” da Gestão de Pessoas	102
4.4 Impactos: olhares sobre o hoje e o ontem	108
4.4.1 Identidade e perfil da instituição	109
4.4.2 Os dilemas da relação inter-campi	111
4.4.2.1 Monte Castelo	111
4.4.2.2 Imperatriz	113
4.4.2.3 Maracaná	117
4.4.2.4 Campi da expansão	122
4.4.2.5 O papel da Reitoria	128
4.5 Clima organizacional e qualidade de vida	130
4.6 O planejamento e os processos administrativos	135
4.7 Variáveis intervenientes e o planejamento estratégico	139
CONCLUSÃO	144
REFERÊNCIAS	149
ANEXO	158

1 INTRODUÇÃO

Em dezembro de 2018, os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia celebraram 10 anos de criação. Segundo a lei que os instituiu, eles são definidos como instituições de educação superior, básica e profissional, pluricurriculares e multicampi. Entretanto, tais órgãos são, na verdade, bem mais antigos. Sua estrutura consiste em sistema federal de escolas profissionais cuja primeira formulação data do início do século XX.

A criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia foi apresentada como uma política pública que iria revolucionar¹ a educação profissional e tecnológica. Formulada pelo governo de Luís Inácio Lula da Silva, consistiu na unificação das escolas federais de educação profissional em uma única institucionalidade.

Além disso, simultaneamente foram empreendidas alterações estruturais nestas instituições, desde a modificação de seus objetivos e finalidades até a composição da oferta de vagas. Porém a ação que obteve maior destaque no corpo desta reestruturação foi a expressiva expansão da presença destas instituições no território brasileiro, levando os Institutos Federais a ter suas unidades mais do que quadruplicadas.

Assim, a expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica possibilitou que no estado do Maranhão fossem criados 29 novos campi e 3 campi avançados, que, integrados ao Centro Federal de Educação Tecnológica do Maranhão, com sua Unidade Descentralizada de Imperatriz, e às Escolas Agrotécnicas Federais de Codó, de São Luís, constituiriam o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão.

A promessa de fortalecimento da atuação destes centros, em conjunto com sua instalação em municípios nunca antes atendidos pela rede federal, guardava o potencial de beneficiar especialmente estados como o Maranhão, cujos índices de desenvolvimento humano, educacional e econômico historicamente se posicionam entre os piores do país.

¹ “Os Institutos Federais: uma revolução na Educação Profissional e Tecnológica” foi o título de artigo publicado por Eliezer Pacheco, titular da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do MEC.

Por exemplo, dados do Censo 2010, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, apontavam que a população maranhense vivia com a média de renda de R\$ 319,00, possuía em média 5 anos de escolarização, e apresentava uma taxa de analfabetismo de 20,9% (faixa etária de 15 a 24 anos)². Tais dados indicam a importância que as políticas sociais assumem perante esta população, e as iniciativas que consistam no aumento de sua cobertura têm, a princípio, a potencialidade da mudança desta realidade.

Após a expansão, o Instituto Federal do Maranhão passou a figurar como o terceiro maior do país, em número de campi. Tamanho crescimento pode ser explicado pelos critérios oficiais da política de expansão dos institutos, que orientavam a expansão e interiorização das unidades para sua instalação nas regiões mais pobres do Brasil, bem como em áreas ainda não contempladas pela oferta de escolas federais ou educação superior.

A presente pesquisa pretendeu investigar as consequências da mudança institucional no cotidiano dos IFs. Com a instalação de novas unidades, houve o aumento exponencial de várias demandas internas de gestão. A primeira, em decorrência da ampliação de contratações de pessoal efetivo, contratado e terceirizado, implica no esgotamento das antigas metodologias e rotinas administrativas à medida que se maximiza a gravidade de questões como qualidade de vida, absenteísmo, doenças ocupacionais, violações disciplinares, ações judiciais, demanda por transferências internas e externas (remoções e redistribuições), logística da folha de pagamento, estrutura física de arquivo, treinamento, capacitação, qualificação e atualização de pessoal, entre outros.

Considerando o caráter relativamente recente desta reorganização, verifica-se a existência de um ciclo de políticas públicas parcialmente inexplorado. Em pesquisa a portais de publicação acadêmica, verifica-se que a maioria dos trabalhos de pesquisa que tratam da expansão da Educação Profissional e Tecnológica no país, utiliza como enfoque o ponto de vista pedagógico educacional.

Esta pesquisa procurou contribuir com a diminuição desta lacuna, propondo-se a avaliar os impactos organizacionais e administrativos da expansão e

² Outros dados relevantes nesse âmbito são apresentados no Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro (Pnud, IPEA, 2013): o Maranhão ocupa o penúltimo lugar, com 0,631, perdendo somente para Alagoas. Segundo o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (INEP, SAEB, 2011): o Maranhão fica abaixo da média nordestina em Língua Portuguesa, e tem desempenho fraco em Matemática, ficando abaixo do Piauí e do Ceará.

transformação do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão, doravante mencionado como Instituto Federal do Maranhão, ou simplesmente Ifma. Trata-se, portanto, de uma proposta que se enquadra legitimamente no campo da avaliação de impacto de políticas públicas, buscando analisar as consequências institucionais de um projeto político de grande relevância social.

A relevância deste estudo transparece ao considerarmos os vultuosos recursos materiais, financeiros e humanos envolvidos nesta estrutura estatal, bem como a relevância que os Institutos Federais desempenham para a educação profissional, científica e tecnológica do Brasil. Os esforços envolvidos nesta investigação justificam-se pela possibilidade de seus resultados auxiliarem na identificação e entendimento dos efeitos da expansão dos Institutos Federais, o que pode, em último grau, auxiliar no aperfeiçoamento do planejamento e da gestão destes órgãos.

Na esfera patrimonial e financeira, o volume de recursos e materiais passa a exigir ferramentas mais eficientes de controle, enquanto a morosidade dos processos torna-se um dos elementos a fomentar a pressão por gestão descentralizada nos *campi*. Ainda, demandas por inclusão, assistência social e demais questões transversais também se impõem enquanto desafios da gestão.

A comunicação, crucial para a articulação em rede dos procedimentos, diretrizes e ações, é dificultada em meio à multiplicação das informações. As particularidades de cada campus tornam o processo de tomada de decisões mais complexo. Investimentos em tecnologia são necessários para otimização de procedimentos, que antes da transformação em Instituto, eram realizados por vezes manualmente. O relacionamento com empresas, a fiscalização das obras de expansão, parcerias com instituições de ensino e pesquisa, bem como a articulação com entes governamentais em busca de recursos tomam uma nova dimensão, exacerbando a pressão e a multiplicidade de responsabilidades sobre os membros desta instituição.

Dado o exposto, na prática e no bojo da gestão lenta e compartimentalizada que é característica da administração pública federal, vemos uma desorganização das atividades e atribuições, dando indícios de que a reestruturação ainda pertence ao campo formal, não absorvida materialmente, em um cenário de transição em que a adaptação ao novo modelo institucional ainda

está sendo construída. A criação dos IFs, na forma em que ocorreu, proporcionou também o surgimento de novos sujeitos e redesenhou as relações entre os indivíduos deles constituintes.

Dado o exposto, resta os seguintes questionamentos que norteiam a pesquisa: como a criação e expansão do Instituto Federal do Maranhão alterou a organização previamente constituída? Quais os impactos desta transformação para a gestão institucional?

Deste questionamento, tais desdobramentos podem ser apontados: como se caracterizava a instituição anteriormente à transformação em Instituto? Qual a percepção dos seus servidores e gestores acerca das mudanças ocorridas? Quais os maiores desafios suscitados pelas premissas desta nova institucionalidade?

Neste percurso, foi inevitável aproximarmos da análise da implementação da política, ainda que tangencialmente, devido à tênue linha que separa esta modalidade de avaliação da avaliação de impacto. Tal escolha, que se manifesta ao decorrer da exposição, especialmente no início do capítulo 4, tem fundamento na concepção da gestão como um processo em construção, além do caráter recente do fechamento do ciclo da política.

Considerando o Instituto Federal do Maranhão como instituição resultante de um processo histórico gradativo, são também historicamente determinadas as reformas que modificaram seu perfil ao longo dos anos. Criadas em 1909 com a finalidade de formação de operários e contramestres, as Escolas de Aprendizes e Artífices eram fortemente impregnadas pela concepção da educação como uma política civilizatória do Estado, fundamental para lidar com problemas sociais, políticos, econômicos que afligiam o país.

Neste sentido, constituiu o objeto principal do estudo, a avaliação dos impactos organizacionais e gerenciais da unificação, transformação e expansão do Centro Federal de Educação Tecnológica e Escolas Agrotécnicas Federais em Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão, consubstanciados nos impasses e dilemas vivenciados pela sua gestão administrativa/organizacional.

Ainda, buscou-se resgatar a história da gestão e das dinâmicas dos sujeitos constitutivos do Instituto Federal do Maranhão, por meio de suas fontes documentais e na perspectiva de seus próprios servidores; identificar e analisar se

as demandas emergentes do processo da expansão e transformação modificaram aspectos organizacionais da instituição; bem como desvendar e analisar as mudanças emergidas da (re)configuração do modelo gerencial do Instituto, a partir da dinâmica das relações entre os *campi* (*preexistentes e novos*) e a reitoria em adaptação às necessidades da nova institucionalidade.

Baseada no entendimento de que a realidade social é complexa e expressa-se pelas suas múltiplas determinações e contradições, somente apreendida por aproximação, esta pesquisa é empreendida com a compreensão de que tal aproximação deve se dar em um processo sucessivo, articulado, capaz de superar a aparência, desvendando a essência dos fenômenos, que é o objeto da avaliação.

Ora, neste processo consciente e sistemático, a realidade se expressa por meio de diversas determinações e contradições, portanto necessário se fez o envolvimento dos sujeitos responsáveis pelo processo considerado na avaliação, que deve ser realizado com preparação e compromisso com a situação em foco, e com os próprios sujeitos. Ademais, foram utilizadas pesquisas anteriormente realizadas sobre esta mesma realidade, sem, no entanto, dispensar a aproximação sistemática sobre ela. Neste esforço, a objetivação resultou da utilização de procedimentos metodológicos adequados ao estudo desta realidade, sempre imbuída de um compromisso com a mudança na realidade em foco (SILVA, 2013, p. 90).

Partimos de uma concepção de realidade que supera a antiga dicotomia entre subjetivo e objetivo, quantitativo e qualitativo. Esta dicotomia que costuma, de um lado, deixar à margem relevâncias e dados que não podem ser contidos em números, e de outro lado às vezes contempla apenas significações subjetivas, falseando a realidade estruturada.

Utiliza-se, ainda, a noção desenvolvida por Arlette Pichardo Muñiz, que delineou um conceito de impacto – o impacto social – que recupera a dimensão humana do desenvolvimento. De acordo com esta autora, o impacto social define-se pelos “cambios o variaciones deseados en los destinatarios de las políticas (sociales o no), programas y/o proyectos”. Delimita, ainda, espécies de impactos, entre os quais verificamos “los cambios o variaciones en el nivel y grado de estructuración

formal, de las respuestas institucionales orientadas a alcanzar un impacto social buscado” (MUÑIZ, 1997, p. 73).

Para efeito desta pesquisa, foi adaptado o conceito utilizado por Chris Roche (ROCHE, 2000, p. 36) e considerou-se por “impacto” as mudanças significativas ou permanentes na vida institucional ou no processo administrativo gerencial da instituição, ocasionadas por determinada ação ou série de ações. Além disso, no propósito de avaliar a mudança significativa, os insumos, atividades ou resultados também foram ser examinados, para que seja verificado o vínculo lógico entre estes e o impacto alcançado (Ibid, p. 37).

Em se tratando de pesquisa no âmbito da administração pública, partiu-se do argumento desenvolvido por Mauricio Tragtenberg, que concebe a organização burocrática (tanto no âmbito privado como no interior do Estado) como aparelho ideológico que congrega as teorias administrativas e também é produto e reflexo do contexto histórico e socioeconômico no qual está inserida (DE PAULA, 2002, p. 129).

Portanto, para o autor, a “burocracia é um tipo de poder. Burocracia é igual à organização”, na medida em que a compreende como uma estrutura racional legal caracterizada pela impessoalidade e construída na divisão do trabalho, que passa a ser adotada pelas organizações à medida que cresce a sua complexidade no sistema capitalista (TRAGTENBERG, 2006).

O autor, assim como Fernando Prestes Motta, adota um posicionamento político de oposição ao capital em defesa do trabalho. A burocracia, para ambos, teria então como finalidade política a instituição de um aparelho de dominação com base em uma racionalidade que separa os que pensam dos que executam, consequência elementar da divisão técnica e social do trabalho (FARIA, MENEGHETI, 2011, p 433).

Assim, analisa-se a política pública de criação e expansão dos Institutos Federais sob o prisma dos paradigmas da gestão pública, na medida em que são influenciados pela concepção da burocracia condizente com o estado de desenvolvimento das forças produtivas. Em outras palavras, “a burocracia nasce das relações de produção, consolida-se no Estado como forma organizada de controle social e amplia-se com as organizações de modo geral” (FARIA e MENEGHETI, 2011, p. 432).

Sendo assim, e considerando o objeto contemplado na investigação, que é a avaliação dos impactos organizacionais e gerenciais decorrentes do processo de transformação, unificação e expansão dos então denominados Centro Federal de Educação Tecnológica do Maranhão e Escolas Agrotécnicas Federais de São Luís e Codó em Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão, a pesquisa enveredou pelas seguinte dimensão: a manifestação dos impactos nas mudanças, permanências e conflitos no seio da organização, no processo que extinguiu o Cefet, criou e vem consolidando o Ifma em um contexto de expansão dos Institutos Federais no Brasil.

Então, a partir do referencial teórico epistemológico que norteia a concepção de organização burocrática adotada neste trabalho, os indicadores de análise são relacionados aos impactos concernentes ao processo e a divisão do trabalho na instituição, à noção compartilhada de escopo organizacional, bem como às relações de dominação presentes no seio institucional.

Foram empreendidos os seguintes procedimentos: pesquisa bibliográfica, abrangendo tanto trabalhos teóricos quanto de pesquisa acadêmica em temas similares e correlatos, com o objetivo de explorar a historicidade das categorias utilizadas no processo investigativo: teoria organizacional, administração pública, rede federal de educação profissional e tecnológica, avaliação de impacto; pesquisa documental: em registros administrativos, financeiros, de gestão de pessoas, bem como documentos normativos (leis, resoluções, decretos) e institucionais, como planos de desenvolvimento institucional, diretrizes, entre outros; análise de dados secundários, obtidos a partir dos Relatórios de Gestão Institucionais, bem como de dados disponíveis no Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (Sistec) e da Plataforma Nilo Peçanha (PNP); uma breve entrevista, estruturada, com um representante do Ministério da Educação; e entrevistas semiestruturadas com os servidores da instituição, assim compreendidos os funcionários detentores de conhecimento empírico do processo da expansão, seja por antiguidade no órgão, seja por atuação em postos de liderança. Pretendeu-se resgatar, através destes relatos, além de momentos e características importantes da história institucional, julgamentos de valor, sentimentos e percepções acerca do momento presente e do passado da organização.

A pesquisa de campo foi desenvolvida essencialmente em três unidades administrativas do Instituto (amostras intencionais): a Reitoria e os Campi São Luís Maracanã e Imperatriz, cujas instalações visitei e observei, e pude entrevistar funcionários. Além disso, em locais diversos, foram ouvidos servidores pertencentes aos campi Açailândia, Carolina, São José de Ribamar, Monte Castelo e Grajaú. Considerando a totalidade das funções desempenhadas por este grupo, levando em conta que vários deles já foram lotados em outros campi, foram alcançados, apenas pelo recurso da entrevista, um total de 8 campi e 15 servidores efetivos, entre docentes e administrativos.

A escolha de tais servidores, conforme os critérios mencionados, foi um processo antecedido pela elaboração de lista prévia, fundamentada por minha experiência pessoal de 10 anos como servidora da instituição. Assim identifiquei possíveis candidatos, percebendo entre as pessoas com as quais trabalhei ou testemunhei a atuação, aqueles que desempenharam postos estratégicos no processo da expansão, como chefes de departamento e diretores de campus e reitores. Depois, era verificada a viabilidade da entrevista, por meio de contato por e-mail ou telefone. Assim, alguns nomes saíam da lista, e outros entravam.

As entrevistas, gravadas e de duração não inferior a duas horas, cada, observaram a técnica da **história de vida temática**, situada no âmbito da história oral, uma metodologia que privilegia a realização de entrevistas e depoimentos com pessoas que participaram de processos históricos ou testemunharam acontecimentos no âmbito da vida privada ou coletiva (DELGADO, 2007). Nas entrevistas temáticas, são abordadas as experiências ou processos específicos vividos ou testemunhados pelos entrevistados, em distinção à entrevista de história de vida, que tem caráter biográfico.

Por sua natureza qualitativa, uma das características fundamentais da história oral é a não compatibilidade com generalizações, pois contribui para relativizar conceitos e pressupostos que tendem a universalizar as experiências humanas. Os depoimentos recolhidos traduzem visões particulares de processos coletivos, e geram documentos que têm no registro da lembrança e esquecimento o principal suporte para reconstituição de versões, representações e interpretações sobre a história (DELGADO, 2007).

A forma de entrevista escolhida é a semiestruturada, por obedecer a um roteiro básico inicial, que compreende questionamentos sobre sua história pessoal, em seguida sua admissão na instituição e desenvolvimento e engajamento em atividades institucionais. Porém, a sua forma e direção não é perfeitamente linear ou segmentada, sendo passível de ser moldada pelo próprio entrevistado no momento da entrevista, de maneira que ele possa se sentir à vontade para oferecer informações mais profundas e menos censuradas.

A análise do produto das entrevistas (notas e gravação) foi realizada mediante três momentos: análise temática dos conteúdos, com destaque dos temas gerais; realização de nova análise das narrativas, de acordo com os temas verificados, para compreender com maior profundidade o seu conteúdo e especificidade; e agrupamento do conjunto das entrevistas, de forma que cada depoimento pudesse se constituir como unidade especial, e o seu conjunto fosse passível de ser cruzado, comparando-se as versões e informações obtidas (DELGADO, 2007).

O sistema empreendido para identificação dos excertos dos depoimentos, consiste em um código de três letras e dois algarismos, é baseado em identificações relativas ao segmento da carreira do depoente (D, se docente, T, se técnico); seguido pela identificação do seu gênero (M, se masculino, F, se feminino), e um indicativo da vinculação (presente ou passada) a nível hierárquico de gestão (C, (de chefe) para ocupantes de função gratificada, D para diretores de campi e R, para reitor). Por último, os algarismos refletem em ordem numérica, tão somente. Quando seguido pela letra “i”, o código indica que o relato foi obtido através de conversa informal e casual, sem roteiro prévio estabelecido e utilização de gravador. Quando reproduzidos os trechos, alguns termos foram omitidos para evitar a identificação do depoente ou de terceiros, exceto se relevante para o trabalho.

A delimitação temporal do objeto de pesquisa coincidiu com os marcos principais da política pública dos Institutos Federais, mas em uma perspectiva que compreende o processo das políticas públicas como movimentos não-lineares ou sucessivos. Assim, para efeitos de delimitação dos tempos “passado e presente”, considera-se que as ações da expansão já vinham sendo efetivadas no início do segundo mandato do governo Lula (2006), apesar de apenas em 2008 a lei de criação dos Institutos Federais ter sido promulgada, oficializando a transformação

institucional. Entende-se como fim da política de expansão o encerramento do ciclo político que compreende os mandatos dos governos do Partido dos Trabalhadores, notadamente o impeachment de Dilma Roussef, em abril de 2016.

Assim, foi relevante para a presente pesquisa toda a produção bibliográfica e documental a respeito da estrutura anterior à transformação, com especial atenção ao período a partir da criação do Centro Federal de Educação Tecnológica do Maranhão, em 1989, tanto em razão da disponibilidade do arquivo institucional documental, quanto de pessoas que adentraram ao órgão e testemunharam este período.

2 ORGANIZAÇÃO E BUROCRACIA PÚBLICA: especificidades brasileiras

Definida como uma entidade social formada por pessoas e recursos, estruturada para o alcance de um objetivo comum (CHIAVENATO, 2003, p. 23), ou um sistema social estruturado em torno de metas específicas, formado por vários grupos ou subsistemas inter-relacionados e dirigido de acordo com normas estabelecidas de forma clara e rigidamente impostas (JOHNSON, 1997, p. 163), ou, ainda, instância de controle a serviço de sistemas sociais maiores (MOTTA, 1979, p. 11), a **organização** está presente entre nós desde os tempos mais remotos.

É no âmbito do Estado e da Administração Pública que estão os primeiros registros de organizações. Apesar da moderna ciência da Administração ter surgido somente no despoitar do século XX, os povos egípcios já demonstravam a necessidade de planejar, organizar e controlar, cerca de 4.000 anos antes de Cristo. As magníficas obras arquitetônicas construídas no Egito, na Mesopotâmia e na Assíria, são indícios da existência de dirigentes capazes de planejar e guiar os esforços de milhares de trabalhadores em prol de um objetivo, assim como Confúcio, em suas parábolas, já sugeria boas práticas de administração pública (CHIAVENATO, 2003, p. 26). É, inclusive, a partir da burocracia enquanto forma de racionalização que as organizações complexas modernas se efetivaram como objetos de análise (FARIA e MENEGETI, 2011; ETZIONI, 1972).

Com o desenvolvimento da ciência da Administração, surgiram diversas perspectivas de estruturação de uma teoria das organizações. Para Beatriz Wahrlich, por exemplo, é impossível pensar em uma teoria generalizada das organizações, apesar do sucesso de algumas tentativas de integração das principais teorias organizacionais. A autora criou uma classificação para tais teorias, segundo a qual existem os “engenheiros da organização”, os “anatomistas”, os “psicólogos” e os “sociólogos” (WAHRLICH, 1986, p. 8).

Os engenheiros (Taylor e seus seguidores Gantt, Barth, Gilbreth e Person), conhecidos como percursores da Administração Científica, destacaram-se por atacar os problemas da organização a partir da unidade fundamental da qual se originam todas as organizações: a função e seu ocupante (ibid, p. 16). Contribuíram para o estabelecimento de métodos como a medição dos tempos e movimentos,

onde havia uma “única maneira correta de se executar uma tarefa” (DE PAULA, 2002, p. 130).

A “escola anatômica” (Fayol, Gulick, Urwick, Mooney e Schuyler Wallace) se preocupou com a forma e a disposição organizacional e com as inter-relações estruturais das partes, buscando, primordialmente, o aumentada eficiência da empresa por meio da forma e disposição dos departamentos e de suas inter-relações estruturais (CHIAVENATO, 2003, p. 48). Tanto os engenheiros quanto os anatomistas pensaram a organização como uma economia, privilegiando seus aspectos formais, interessando-se essencialmente na organização como uma questão técnica (WAHRLICH, 1986, p. 67). Juntos, também são conhecidos por constituírem a abordagem clássica da Administração.

Os psicólogos, cujas características distintivas remetem primordialmente ao trabalho de Mary Parker Follet, estudaram a organização na concepção de um sistema de controle baseado no reconhecimento da motivação dos indivíduos. Follet formulou princípios partindo do pressuposto de que os problemas da administração eram, fundamentalmente, problemas de relações humanas (WAHRLICH, 1986, p. 39).

Os sociólogos (Elton Mayo, Whitehead, Roethlisberger, Barnad, Simon, Smithburg e Thompson, Selznick, Redfield, entre outros) criaram uma teoria avessa à enunciação de princípios gerais, descrevendo a organização em duas partes, por vezes contrastantes e contraditórias entre si: uma estrutura formal e outra “real”, resultado da interação espontânea de seus membros. Sua maior contribuição se relaciona com a análise das organizações enquanto sistemas sociais, dando relevo ao homem como seu mais importante aspecto, processo desencadeado por Mary Follet e a corrente dos psicólogos (Ibid, p. 64).

No âmbito da burocracia enquanto organização no âmbito do Estado, seus funcionários, saberes e práticas, os estudos organizacionais enveredam, em geral, por dois grandes caminhos teórico-epistemológicos. O primeiro, consiste nas abordagens funcionalistas ou estrutural-funcionalistas, que tratam a burocracia em sua concepção de modelo de racionalidade formal e eficiência na persecução de objetivos definidos. O segundo, crítico, privilegia aspectos concernentes à manutenção e ao exercício de poder e dominação, extrapolando-se das

organizações para os diferentes enclaves da vida humana associada, preocupando-se com a expansão de tal poder (PERSSON, 2015, p. 27).

Ou ainda, em outras palavras:

O primeiro considera que os princípios de mercado e o tipo de gerenciamento de empresas privadas devem ser usados como parâmetro. O outro considera que o setor público é apenas uma faceta de uma tendência ou desenho muito mais amplo que age através das sociedades, princípios organizados indesejáveis e processos organizadores que oprimem contemporaneamente a humanidade, viabilizando que o capitalismo e a globalização controlem o mundo (THOENIG, 2007, P.14).

A clássica concepção³ do conceito de **burocracia** originou-se da formulação de Max Weber, que pensou o termo como um “tipo ideal”. Weber enfocou a burocracia enquanto fenômeno da modernidade, a “organização por excelência”, intrínseco ao sistema capitalista de produção, justificado pela sua superioridade técnica. Para ele, “o mecanismo burocrático plenamente desenvolvido compara-se às outras organizações exatamente da mesma forma pela qual a máquina se compara aos modos não-mecânicos de produção” (WEBER, 1982, p. 249).

Os estudos de Weber são considerados o ponto de partida sobre o estudo da burocracia⁴, influenciando diversas gerações de estudiosos e fundando a chamada “sociologia das organizações” (TRAGTENBERG, 2006), tema recorrente, direta ou indiretamente, em estudos clássicos no campo da política ou filosofia. Foi a partir de então que a teoria administrativa adquiriu uma dimensão interorganizacional, a partir da abordagem estruturalista, que se impõe sobre a abordagem clássica e a das relações humanas. Esta abordagem diversifica suas dimensões e variáveis, apesar de predominar a ênfase na estrutura (CHIAVENATO, 2003, p. 255).

Para James D. Thompson, nas três concepções (engenheiros, anatomistas e Weber) foi utilizado um sistema fechado de lógica, a partir do qual se fechou o conceito de organização, com o objetivo de eliminar incertezas e obter

³Apesar de precursor da obra mais acabada sobre o assunto, Weber não foi o primeiro a teorizar sobre a burocracia pública, cabendo este título a Woodrow Wilson, presidente dos Estados Unidos (1913-1921), na obra *The Study of Administration*, originalmente publicada em 1887 (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018, p. 28-29).

⁴ De acordo com Kast e Rosenzweig, o modelo burocrático weberiano seria o terceiro pilar da “teoria clássica de organização”, sendo o primeiro o taylorismo, e o segundo as obras de Fayol e Gulick (WAHRLICH, 1986, p. 93).

determinação. Nestes modelos racionais, tudo é funcional, ou seja, tudo se destina a contribuir para um resultado ótimo (WAHRLICH, 1986, p. 98).

O segundo grande caminho epistemológico das teorias organizacionais, a teoria crítica em estudos organizacionais⁵, segue os pressupostos da Escola de Frankfurt, mas não se esgota neles. Baseia-se na dimensão epistemológica do materialismo histórico e no método dialético, utilizando-se, ao mesmo tempo, de referenciais do marxismo, das análises frankfurtianas de primeira geração, dos estudos sobre Estado, poder e classes sociais, da psicologia sócio-histórica, da sociologia clínica crítica e da psicanálise freudiana (FARIA, 2009, p. 511).

Para José Henrique de Faria, o marco inicial da adoção da teoria crítica no Brasil é a publicação de *Burocracia e Ideologia*, por Mauricio Tragtenberg, no início dos anos 70⁶. Tragtenberg reiterou o foco na discussão sobre o poder como central à teorização da burocracia, afirmando que a “burocracia não só é o elemento oriundo das necessidades funcionais da técnica, mas é acima de tudo poder político total” (TRAGTENBERG, 2006, p. 301⁷).

Enquanto Weber, na sua análise da burocracia, preocupa-se com a enumeração de critérios que a constituem, parece-nos fundamental estudá-la na sua dinâmica interna, isto é, a maneira pela qual ela estrutura suas raízes na sociedade é o princípio em torno do qual ela aumenta seu *poder* (TRAGTENBERG, 2006, p. 1538) (grifo do autor).

É de Tragtenberg a afirmação de que a organização formal burocrática antecede em séculos o surgimento de empresas privadas, sendo no âmbito do Estado que surgem os primórdios da estrutura da teoria geral da Administração (TRAGTENBERG, 1971, p. 7). Para ele, diversas características da burocracia pública remontam a estruturas orientais e ocidentais, naquilo que denominou “modo de produção asiático”, em que a burocracia emerge como poder político.

A burocracia, enquanto classe dominante (detentora dos meios de produção), elemento de mediação com a sociedade global, exercendo o poder político, perfila-os ante a História como forma de dominação burocrático-patrimonial ou *modo de produção asiático*. No modo de produção asiático, o déspota oriental representa a confluência de um

⁵ José Henrique de Faria tem o cuidado de distinguir a teoria crítica em estudos organizacionais (TCEO) baseada no materialismo histórico e no método dialético, dos estudos gerenciais críticos (CMS) e das análises críticas em estudos organizacionais (ACEO). Para o autor, a crítica das duas últimas tem mero caráter reformador, e não revolucionário, como da primeira (FARIA, 2009).

⁶ Originalmente fruto de tese de doutorado em Ciências Sociais na Universidade de São Paulo (1973), a obra foi republicada no ano de 2006, sendo esta a edição citada neste trabalho.

⁷ Nesta obra específica, consultada em formato eletrônico (e-book), a letra p. significa “posição”.

processo social, que se inicia com a burocracia, surgindo das necessidades técnicas (irrigação da terra arável), finalizando-se como *poder de exploração*, efetuando-se assim a transitividade da burocracia cumprindo funções de *organização e supervisão* para o *monopólio do poder político* (TRAGTENBERG, 2006, p. 144) (grifo do autor).

Para Ana Paula Paes de Paula, o pensamento de Tragtenberg demonstra a persistência de harmonias administrativas e do *ethos* burocrático na teoria e na prática da administração. Por harmonias administrativas, De Paula compreende, baseada no autor, uma ideologia que “ao dissimular a natural tensão entre os interesses de empresários e trabalhadores, dissolve as energias individuais e sociais direcionadas para a democratização das relações no mundo do trabalho” (DE PAULA, 2002, p. 128). De Paula ainda sistematiza o pensamento do autor em quatro premissas básicas:

- as teorias administrativas são produto das formações socioeconômicas de um determinado contexto histórico, de modo que são extremamente dinâmicas na sua potencialidade de se adaptar às demandas do modelo de acumulação capitalista e regulação social vigentes;
- as teorias administrativas se expressam de duas maneiras — ideologicamente, ao se manifestarem como ideias eficientes e destituídas de historicidade, que recorrem a disfarces mais ou menos conscientes para esconder a verdadeira natureza da situação, e operacionalmente, ao constituírem práticas, técnicas e intervenções consistentes com estas ideias;
- as teorias administrativas são adaptativas, mas obedecem a um princípio genético, a uma herança cumulativa a partir da qual são criadas e reelaboradas;
- a burocracia é o aparelho ideológico que congrega as teorias administrativas e também é produto e reflexo do contexto histórico e socioeconômico no qual está inserida; assim, para identificar a burocracia na estrutura da empresa, é preciso transcender o hábito de caracterizá-la a partir do tipo ideal weberiano, para interpretá-la como um fenômeno historicamente situado e uma forma de dominação (DE PAULA, 2002, p. 129).

De fato, Tragtenberg situou a “ciência” da Administração como histórica, isto é, cujas categorias básicas respondem às necessidades específicas do sistema social e dão forma a uma teoria ideológica:

na medida em que traz em si a ambiguidade básica do processo ideológico, que consiste no seguinte: vincula-se ela às determinações sociais reais, enquanto técnica (...) por mediação do trabalho, e afasta-se dessas determinações sociais reais, compondo-se num universo sistemático, organizado, refletindo deformadamente o real, enquanto ideologia (TRAGTENBERG, 1971, p. 20).

Partindo da operacionalização básica cunhada por Hegel, que conceituou burocracia como o lugar “onde o Estado aparece como organização acabada, considerado em si e por si que se realiza pela união íntima do universal e do individual”, destaca o aspecto unitário e integrador do Estado que suprime as particularidades em seu seio, porém que não é capaz de suprimir a antinomia que se manifesta nos interesses particulares de coletividades específicas que o acessam para atingir seu fim (ibid. p.7).

Assim, Tragtenberg incorpora o mesmo tipo de preocupação de Weber, que via como pensador crítico da burocracia. Porém, mesmo que utilize suas análises, é a categoria trabalho que permanece como orientadora de seus estudos, entregando o trabalho que promete fazer em sua obra:

O importante é a possibilidade de despertar do sono dogmático, pensar e refletir criticamente com Weber e não polemizar contra Weber, sem subterfúgios, escamoteação dos problemas centrais, penetrando na reflexão efetiva para superar, isto é, absorver a contribuição de Weber e excedê-la. Superar em Weber as limitações do tempo e contexto social em que se situa a sua obra; discuti-la sem compromissos (TRAGTENBERG, 2006, p. 1194).

Outro grande teórico brasileiro, Fernando Prestes Motta por vezes aproximou-se, ora distanciou-se da teoria crítica em estudos organizacionais. Para Motta, os estudos funcionalistas fundados na concepção weberiana que homenageia a burocracia pela sua eficiência funcional falham por realizar uma “leitura de Weber feita fora da história”, ou seja, incapaz de situar a burocracia historicamente, problematizando o poder e a dominação, que para o autor consistem no coração da teorização weberiana (MOTTA, 1979, p. 20).

Prestes Motta entende a burocracia como poder, controle e alienação. Sendo a unidade de poder da burocracia a organização, cuja integração é feita pelo Estado para desempenhar o papel de manutenção da concentração de poder, a empresa burocrática sempre pressupõe o Estado burocrático responsável por manter a ordem e o controle social. Utilizando a categoria weberiana por base, entende que o poder do Estado e da burocracia está fundamentado na dominação racional-legal, constituída por regras de caráter impessoal aceitas pela coletividade.

Para José Henrique de Faria e Francis Kanashiro Meneghetti, as reflexões de Prestes Motta e Tragtenberg possibilitam uma diferente análise da obra weberiana, capaz de compreender a relação entre burocracia e capitalismo de uma

perspectiva ao mesmo tempo materialista-histórica e anarquista, distanciando-se do conceito de burocracia fortemente influenciado pela perspectiva funcionalista de Talcott Parsons e Merton (FARIA e MENEGHETTI, 2011, p. 425).

Segundo Jean-Claude Thoenig, a ambivalência em relação ao termo burocracia está entre as explicações sobre o declínio do recurso à sociologia organizacional clássica para o estudo da área pública. Sobrepõem-se três sentidos: um descritivo e conceitual que pode ser aplicado a qualquer organização, qualquer que seja seu estatuto legal; uma forma de nomear qualquer agência controlada pelo Estado; e um sentido pejorativo ligado a uma máquina estatal exagerada, a uma série de exigências e à frustração dos usuários (THOENIG, 2007, p.15).

Para o autor, apesar do impulso sentido nos estudos sobre a burocracia, especialmente após a crise econômica de 1929 e a II Guerra Mundial, “a conexão entre a burocracia e a dimensão pública não foi estabelecida de modo consistente em termos organizacionais” (THOENIG, 2007, p. 19). Sugere, então, uma abordagem, que define organizações públicas como sistemas sociais guiados por, e que respondem a, duas funções de produção: produtos operacionais e efeitos de mudança societal, assim definidos:

(...) produtos operacionais — esta função está relacionada à eficiência interna, à produção de bens e serviços específicos que podem ser facilmente identificados e enumerados; efeitos de mudança societal — esta função de produção carrega a distribuição de efetividade; lida com efeitos sobretudo de médio prazo, indiretos e mais difíceis de quantificar. (THOENIG, 2007, p. 19).

Assim, na dimensão pública, as agências se deparam com duas fontes de conhecimento de naturezas distintas, sendo uma delas ligada à estrutura de sua organização formal, e a outra fonte derivada das próprias políticas. A primeira, uma estrutura de conhecimento dotada de previsibilidade, fornecendo certeza e confiabilidade; a segunda, baseada em hipóteses sobre a probabilidade de um determinado conjunto de ações e não-ações modificarem uma dada situação, são sujeitas a erros e fenômenos disfuncionais (ibid, p. 25).

Imersas em um ambiente recheado de ambiguidades, as organizações públicas convivem com a dificuldade de avaliar até que ponto os impactos ou resultados são consequência direta de suas ações ou produtos fornecidos (ibid, p. 24), além do fato que uma política específica induz efeitos e impactos não apenas

sobre o problema particular para o qual foi criada, mas também sobre outros problemas e sobre o modo como outras políticas operam e geram impactos sociais (ibid, p.28).

As reflexões de Thoenig vão ao encontro dos anseios da presente pesquisa, na medida em que defende que estudos de organizações públicas têm muito a ganhar em manter proximidade com as análises de políticas. Isso permitiria à pesquisa acadêmica lidar com conteúdo no lugar de restringir a processos, além de oferecer uma visão mais ampla, em que rotinas, estruturas formais e funcionamentos internos pertenceriam à arena mais global da formulação de políticas (ibid, p. 27).

Foi o paradigma weberiano que influenciou a primeira de muitas reformas empreendidas pelos governos brasileiros, como resposta a transformações econômicas e sociais de longo alcance, visando a substituição de importações e modernização industrial no país (COSTA, 2008).

Até então o Estado brasileiro, de raízes coloniais, já havia passado pelas fases do Império (1882-89) e República Velha (1889-1930). Durante estes períodos, suas características cristalizaram-se, com a criação de novas de novas instituições e a diferenciação do aparelho de Estado.

Entretanto, na esteira de Mauricio Tragtenberg, segundo o qual “a administração, enquanto organização formal burocrática, realiza-se plenamente no Estado, antecedendo de séculos ao seu surgimento na área de empresa privada” (TRAGTENBERG, 1971, p. 7), é preciso entender a organização administrativa, ainda que esparsa e deficitária, que se formara enquanto o Brasil sequer era uma nação independente.

Isto é, mesmo sendo a independência oficialmente o marco da administração pública genuinamente brasileira, não é possível entender suas bases sem analisar as marcas deixadas por três séculos de colonialismo português (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018). Para Fernando Abrucio, a organização administrativa na colônia funcionava segundo duas lógicas, uma com um viés centralista sob o estrito controle da metrópole, exercido pelo Conselho Ultramarino e a Igreja Católica e caracterizado pelo excesso de procedimentos e regulamentos⁸, e outra baseada

⁸ Licínio Lima cita Graham (1985) ao relacionar o desenvolvimento da burocracia portuguesa a fortes características centralizadoras e de controle, desprezando outras dimensões mais relacionadas com a racionalização (LIMA, 2001, p. 38).

em forças descentralizadas, como as câmaras municipais e as capitâneas hereditárias, em que prevalecia o poder privado (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018, p. 39).

Segundo o largo exame empreendido por Frederico Lustosa da Costa, havia no Brasil uma estrutura complexa, porém disforme, de aparato institucional e administrativo governamental à época da administração colonial portuguesa. No entanto, foi com a transferência da família real portuguesa ao território brasileiro que diversos organismos da antiga sede do reino, de natureza militar, financeira e até cultural, puderam se instalar aqui, constituindo uma administração aparelhada que expressaria o poder de um “Estado nacional que jamais poderia voltar a constituir-se em mera subsidiária de uma metrópole de além-mar” (COSTA, 2008, p. 836)⁹.

O processo de independência nacional, motivado pelos interesses divergentes entre o príncipe D. Pedro I e a metrópole, após o retorno de D. João VI a Portugal, e não por uma mobilização social para a luta política, ilustra um processo de desenvolvimento institucional caracterizado pela ausência de rupturas e manutenção de algumas estruturas coloniais.

A ambiguidade que marcou esse fenômeno político foi bem descrita por Florestan Fernandes. Segundo o autor, coexistiram elementos revolucionários e conservadores, tendo os impulsos renovadores liberais sido naturalmente solapados pelo seu “substrato material, social e moral, que iria perpetuar-se e servir de suporte à construção de uma sociedade nacional” (FERNANDES, 2006, p. 51).

Este substrato material consistia na perpetuação de aspectos fundamentais da vida social e econômica da época, sendo o principal deles a escravidão. Ou seja, a influência das ideias liberais na sociedade da época, especificamente entre os homens livres da elite, se limitava a desagregar oficialmente a ordem colonial.

José Murilo de Carvalho empreendeu, em sua obra de dois volumes (A construção da ordem e Teatro de sombras), uma pesquisa acerca da constituição dessa elite. Parte-se da ideia de que a explicação para as decisões políticas importantes que foram tomadas, como a de fazer a independência com a monarquia representativa, manter unida a ex-colônia, evitar o predomínio militar, centralizar as

⁹Ainda segundo Costa (2008, p. 831): “Sabe-se que foi a transferência da família real que criou condições para a emergência do espaço público e a formação da burguesia nacional, tornando impossível a restauração da situação colonial anterior e favorecendo a independência nacional. Foi a instalação da corte que transformou uma constelação caótica de organismos superpostos em um aparelho de Estado.”

rendas públicas, entre outras, reside “naqueles que as tomaram”, uma elite política caracterizada sobretudo pela homogeneidade ideológica e de treinamento (CARVALHO, 2011).

A homogeneidade ideológica e o treinamento foram características marcantes da elite política portuguesa, criatura e criadora do Estado absolutista. Uma das políticas dessa elite foi reproduzir na colônia uma outra elite feita à sua imagem e semelhança. A elite brasileira, sobretudo na primeira metade do século XIX, teve treinamento em Coimbra, concentrado na formação jurídica, e tornou-se, em sua maioria, parte do funcionalismo público, sobretudo da magistratura e do Exército. Essa transposição de um grupo dirigente teve talvez maior importância que a transposição da própria Corte portuguesa e foi fenômeno único na América. (CARVALHO, 2011, p. 37)

A crise deste sistema agravou-se nos dez últimos anos do império. A questão do trabalho escravo colocou em polos opostos grandes proprietários de terra e setores urbanos adeptos do abolicionismo. Com a abolição, foi suprimida uma das bases que sustentavam a ordem imperial. Além disso, havia outra grande cisão em torno da questão da autonomia das províncias, com partidários tanto da centralização quanto da descentralização. Por último, a Guerra do Paraguai trouxe o desequilíbrio financeiro das contas públicas e o fortalecimento do papel político do Exército, que, em 15 de novembro de 1889, marchou sob a liderança do marechal Deodoro da Fonseca contra o quartel-general do Exército, onde estava reunido o ministério (COSTA, 2008, p. 838-839).

A economia do país, majoritariamente agrícola de exportação, viu seu centro dinâmico deslocar-se das antigas elites cariocas e nordestinas para os cafeicultores paulistas. Erigiu-se uma república presidencialista federalista que conferiria autonomia política aos estados e suas oligarquias, com reduzida interferência em seus “assuntos internos”. Enquanto isso, o governo federal se incumbia de assegurar a defesa e a estabilidade e proteger os interesses da agricultura exportadora através do câmbio e da política dos estoques (COSTA, 2008, p. 839-840).

Neste novo sistema, a burguesia cafeeira tinha seus interesses acomodados pelos Partidos Republicanos dos estados do Sudeste, enquanto as oligarquias dos estados de economia decadente ou frágil eram representadas no Congresso bicameral, sendo o Senado a garantia de certa parcela de poder na União para as oligarquias menores (CARVALHO, 2017, p. 18)

Iniciavam-se os quarenta anos da República Velha, período marcado pela alternância de poder entre representantes dos estados de São Paulo e Minas Gerais na presidência da república, expressão do pacto político que só foi rompido com a eleição do paulista Júlio Prestes para suceder o também paulista Washington Luís, derrotando o gaúcho Getúlio Vargas. Mais uma vez, o Exército interveio em momento de instabilidade política, consumando a chamada Revolução de 1930, que levou Getúlio Vargas ao poder.

Vargas direcionou seu governo para a diversificação econômica, cuja destinação passava a ser o próprio mercado interno. No plano internacional, o mundo via as principais potências industrializadas se fecharem no controle e planejamento da atividade produtiva, bem como de isolamento do poder político, favorecendo o surgimento de regimes totalitários (Itália com o fascismo, Alemanha com o nazismo, Espanha com o franquismo e Portugal, com o salazarismo). Vimos, então, no Brasil, um esforço sistemático inédito e planejado, de desenvolvimento econômico, agindo o Estado não só como entidade regulamentadora, mas também na gestão e produção direta em vários setores da economia.

Ora, no Brasil os paradigmas da gestão pública se modificaram ao longo nos últimos anos e ciclos políticos, em torno de três grandes modelos de gestão pública em desenvolvimento e disputa. A partir de 1930, houve sucessivas tentativas de reforma administrativa do aparelho do Estado, as quais objetivavam instalar uma administração pública racionalizada segundo o modelo burocrático weberiano. A primeira experiência, empreendida pelo Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), buscava introduzir no serviço público o paradigma weberiano da centralização, impessoalidade, hierarquia, sistema de mérito, e a separação entre o público e o privado (COSTA, 2008, p. 846).

O Dasp personificava o paradigma do “público enquanto estatal”, quando o Estado emerge como objeto de estudos privilegiado nas pesquisas, focando predominantemente o estilo de gestão burocrática e a operacionalização do aparelho estatal. Tal paradigma só começaria a ser modificado no final da década de 1970, ano de lançamento do Plano Nacional de Desburocratização, que trouxe para a agenda pública um forte questionamento da centralização governamental.

Juntamente com a discussão introduzida pelo Plano, diversas transformações de ordem político-econômica, como a reestruturação produtiva e o

movimento pela redemocratização, trouxeram para a pauta da discussão científica em Administração Pública um deslocamento do destaque no Estado para a sociedade civil. Para Tania Mezzomo Keinert, que investigou a evolução dos paradigmas em Administração Pública no Brasil, este foi o momento em que “público” deixou de ser sinônimo de estatal e passou a constituir um valor a ser socialmente construído (DE PAULA, 2001, p. 237).

Para a autora, a partir deste momento, passam a existir duas vertentes não-excludentes, que se contrapõem ao modelo burocrático. Uma vertente gerencial, focada na eficiência e produtividade e em modernas técnicas de gestão, e outra, a societal, preocupada com a participação do cidadão e no controle social,

A administração pública gerencial, vertente que tomou força no país durante a década de 1990, em meio a um intenso debate sobre a crise de governabilidade e credibilidade do Estado, teve por motivadores a falência do nacional-desenvolvimentismo e as críticas ao patrimonialismo e autoritarismo do Estado brasileiro. O consenso político de caráter liberal que daí se desenvolveu, articulou duas grandes estratégias, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso: táticas neoliberais de estabilização econômica e estratégias administrativas dominantes no cenário das reformas orientadas para o mercado (DE PAULA, 2005, p 38).

A administração pública societal, por sua vez, originou-se da tradição mobilizatória de setores da sociedade brasileira, que se articulou em diversos momentos da nossa história por reformas e direitos sociais. Este campo, ainda que heterogêneo, passou a militar em torno da concepção de implementação de um projeto político que ampliasse a participação dos atores sociais na definição da agenda política, criando instrumentos para possibilitar maior controle social sobre as ações estatais e desmonopolizando a formulação e a implementação de políticas públicas (DE PAULA, 2005, p. 39).

Após muitas iniciativas pioneiras de gestão participativa em âmbito local, como os Fóruns Temáticos, os Conselhos Gestores e o Orçamento Participativo, a demanda por uma visão de gestão pública alternativa ao gerencialismo desembocou em um projeto encabeçado pelo Partido dos Trabalhadores, que chegou à presidência da república em 2002. Entretanto, para Ana Paula Paes de Paula, o

novo governo não havia superado as práticas gerencialistas (DE PAULA, 2005, p. 40).

Percebe-se, a partir de 2003, avanços no sentido da profissionalização do quadro funcional do serviço público, com diversificação e criação de novas carreiras e cargos nas áreas de infraestrutura, política social e regulação e incremento em suas remunerações. Verificou-se ainda maior ocupação de cargos de livre nomeação por servidores efetivos, melhoria da escolaridade e maior equilíbrio de gênero (CAVALCANTE e CARVALHO, 2017, p. 20).

Celina Souza identifica neste período, de 2003 a 2010, uma “política agressiva de recrutamento de servidores”, destacando o maior aporte destes funcionários para a pasta da Educação¹⁰, além de um fortalecimento das instâncias de controle(SOUZA, 2017). Este processo foi qualificado por Fernando Filgueiras como um “resgate weberiano da burocracia” (FILGUEIRAS, 2018, p. 76).

¹⁰ A pesquisadora identificou, a partir de dados extraídos do Portal do Servidor, que o maior número de vagas (100.382) foi destinado à recomposição do quadro docente das inúmeras universidades federais e à criação de várias novas unidades de ensino superior, seguido do Ministério da Saúde (18.452), Previdência Social (18.008) e Fazenda (11.834) (SOUZA, 2017, p. 35).

3 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL

A educação para o trabalho no Brasil é mais antiga que o próprio Estado brasileiro. Ainda que, inicialmente, não significasse necessariamente educação na escola, durante alguns séculos ela efetivou-se na própria dinâmica da vida social e comunitária, concomitantemente à própria atividade de trabalho (MANFREDI, 2002, p. 52).

Era assim que os povos indígenas existentes no Brasil, na época da chegada dos portugueses, fundiam suas práticas educativas e o preparo para o trabalho com as práticas cotidianas de socialização. As práticas de aprendizagem se davam com a observação e a participação direta nas atividades de caça, pesca, coleta, plantio e colheita, construção e confecção de objetos, em que os mais velhos ensinavam e os mais moços observavam, repetiam e aprendiam (BRANDÃO, 1984, p. 19).

No Brasil Colônia, a influência educacional mais importante foi exercida pela Companhia de Jesus, que tinha por objetivos assegurar a formação de uma elite local, difundir a ideologia legitimadora da exploração colonial e promover a integração do índio à economia, mediante o trabalho servil. (LIMA, 2004, p. 53).

Segundo Luiz Antonio Cunha, a aprendizagem de ofícios artesanais e manufatureiros se dava em uma variedade de espaços e de forma assistemática. Tanto no engenho, nos colégios dos jesuítas, na mineração e nos arsenais da marinha, consistia no desempenho por ajudantes/aprendizes, das tarefas integrantes do processo técnico de trabalho. Já o artesanato urbano, quando organizado, se pautava pelo modelo das corporações de ofício, que programavam a aprendizagem sistemática de todos os ofícios “embandeirados, estipulando que todos os menores ajudantes devessem ser, necessariamente, aprendizes, a menos que fossem escravos”(CUNHA, 2005a, p. 29).

No Maranhão, registra-se desde 1612 as primeiras iniciativas de ensino profissional, realizadas pelos franceses, fundadores da cidade de São Luís, e pelos jesuítas, a partir de 1618. Em 1622, estes últimos fundam o Colégio e a Igreja Nossa Senhora da Luz, entre outros estabelecimentos de ensino, em que se realizava o ensino da aprendizagem mecânica, pintura e escultura, entre outros, além da

conversão de nativos que utilizava o sistema de aldeamento no processo de sua escravidão (VAZ, 2009, p. 97-98).

O desenvolvimento do capitalismo no Brasil não só condicionou o percurso histórico da burocracia. Pode-se também localizar especificamente no período em que o país ingressa em uma nova fase de acumulação capitalista as primeiras tentativas de organização da educação profissional no Brasil independente. Estas, associadas às transformações de cunho político, social e econômico características dos últimos anos do regime imperial, como a libertação da mão-de-obra escrava e a consolidação do projeto imigrantista, capitaneado pelos “republicanos históricos” paulistas (MORAES, 2001, p. 171,172).

É especialmente importante ressaltar o papel que a escravidão desempenhou na constituição e organização da educação profissional brasileira, cujos impactos ainda não se esvaeceram. Para Luiz Antônio Cunha, as relações escravistas de produção afastaram a força de trabalho livre do artesanato e da manufatura: os trabalhadores livres buscavam se diferenciar dos escravos, a quem era associado todo tipo de trabalho manual, como carpintaria e tecelagem, e por isso as corporações de ofício não teriam, no Brasil Colônia, se desenvolvido como em outros países.

Assim, certas ocupações só eram preenchidas mediante o ensino a crianças e jovens que não tivessem escolha¹¹. Quanto aos adultos, o Estado coagia homens livres a se transformarem em artífices por meio da prisão de miseráveis para trabalhar em grandes empreendimentos manufatureiros, como os arsenais da marinha, formação de guarnições militares e navais(CUNHA, 2000, p. 91).

Por exemplo, para dar sustentação às ações mercantis e apoio logístico da Real Armada Portuguesa, no Maranhão, foi criado em 1798 o Arsenal da Marinha, que funcionou como centro de profissionalização do trabalho marítimo no Maranhão por mais de quatro décadas. Em 1860, é criada a Escola de Máquinas da Marinha, para receber menores egressos das oficinas dos Arsenais. Nessa

¹¹Entre as instituições nessa linha, destacam-se: o Colégio das Fábricas, criado em 1809 no Rio de Janeiro para abrigar os órfãos da Casa Pia de Lisboa, trazidos na frota que transportou a família real e sua comitiva para o Brasil, incumbidos de aprender os ofícios com artífices que vieram na mesma frota; as Casas de Educandos Artífices, criadas por dez governos provinciais entre 1840 e 1856, que adotaram o modelo de aprendizagem de ofícios vigentes no âmbito militar, inclusive os padrões de hierarquia e disciplina; e a mais importante desse tipo de instituição, fundada algumas décadas mais tarde, em 1875, o Asilo dos Meninos Desvalidos, no Rio de Janeiro. Os “meninos desvalidos” eram os que, de idade entre 6 e 12 anos, fossem encontrados em tal estado de pobreza que, além da falta de roupa adequada para frequentar escolas comuns, vivessem na mendicância (CUNHA, 2000).

instituição, destaca-se o direcionamento ao público dos menores abandonados e carentes. Em 1861, é criada a Companhia de Aprendizes Marinheiros, no processo de modernização da Marinha, que substituía a vela pelos navios de ferro comprados no exterior (VAZ, 2009, p. 100).

Registra-se, ainda, a Casa dos Educandos Artífices, datada de 23 de agosto de 1841, criada pelo presidente da província, João Antônio Miranda. Fornecia educação profissional para “desviar os jovens do caminho dos vícios”, e formava quadros profissionais de alfaiates, pedreiros, carpinteiros e até charuteiros. A Casa foi extinta com o advento da República, numa ação que destruiu todos os resquícios do Antigo Regime (MEIRELES, 1995 apud VAZ, 2009).

Em 1859, após oito anos de esforços junto à Assembleia Provincial, é criada a Escola Prática de Agricultura, na ilha de São Luís, um instituto de grau médio, profissionalizante, para a formação de técnicos agrícolas. Fora equipada com instrumentos e técnicos vindos da Europa, onde também se realizava intercâmbios de três dos alunos da escola.

Carmem Sylvia Vidigal Moraes relembra que o projeto de sociedade inerente à construção da República implicava a redefinição da relação das frações dominantes com o trabalho, decorrente de seu propósito de se auto organizar enquanto classe. E que durante todo o primeiro período republicano, o processo de implementação e reelaboração das propostas educacionais do Ideário da República coube ao setor mais moderno e empreendedor do grande capital cafeeiro. Dava-se origem ao ensino profissional organizado, enquanto instituição privada (MORAES, 2001, p. 171-172).

Este foi o pano de fundo para a institucionalização do ensino profissional que se inicia no período que vai da chamada Primeira República até os anos 30, em um verdadeiro processo institucionalizado de qualificação e disciplinamento dos trabalhadores livres dos setores urbanos. Surgiram redes de escolas, por iniciativas de governos estaduais, federais, ou outros protagonistas, como a Igreja Católica, iniciativas pontuais de trabalhadores organizados em associações de mútuo socorro ou de natureza sindical, e membros da elite cafeeira (MANFREDI, 2002, p. 79-80).

3.1 As Escolas de Aprendizes e Artífices: contexto e organização

No âmbito do Estado republicano nacional, a principal medida para a educação profissional viria em 1909. Neste ano, em 23 de setembro, Nilo Peçanha, que havia assumido a presidência após a morte de Afonso Pena, assina o Decreto n. 7.566, criando, inicialmente em diferentes unidades federativas, sob a jurisdição do Ministério dos Negócios da Agricultura, Indústria e Comércio, dezenove “Escolas de Aprendizes Artífices”, destinadas ao ensino profissional, primário e gratuito (BRASIL, 1909).

Nessa época, em que o Brasil passava por um surto de industrialização, o ensino profissional era visto pelas classes dirigentes como uma forma de “antídoto” contra as ideias anarco-sindicalistas, popularizadas aqui pelos imigrantes estrangeiros, que constituíam boa parte do proletariado. Coexistiam com essa ideologia conservadora os valores industrialistas, que atribuíam à indústria o progresso, a emancipação econômica, independência política, democracia e civilização (CUNHA, 2000, p. 94).

O Império deixara como legado à República, no que se refere ao ensino de ofícios, ideologias que pretendiam imprimir a motivação para o trabalho, evitar o desenvolvimento de ideias contrárias à ordem política e propiciar a instalação de fábricas. Com o alvorecer do novo Regime e fortalecimento do positivismo¹², soma-se a ideologia do industrialismo como salvador do país, único capaz de resolver os problemas econômicos, desenvolver as forças produtivas, estabilizar a economia e levar o progresso a todas as regiões. Portanto, o ensino profissional, alçado à condição de política estatal, reuniria em sua essência um poderoso instrumento para a solução da “questão social”¹³.

¹² Cunha menciona o memorial entregue por Raimundo Teixeira Mendes, um dos principais dirigentes do Apostolado Positivista, a Benjamin Constant logo após a proclamação da República, no qual era descrito um plano para “incorporar à sociedade o proletariado a serviço da República”, propondo, entre as medidas, a regulação da aprendizagem de ofícios (CUNHA, 2000, p. 92).

¹³ Em resenha da obra de Marta Maria Chagas de Carvalho, *Molde nacional e fôrma cívica: higiene, moral e trabalho no projeto da Associação Brasileira de Educação (1924-1931)*, aponta Patrícia Moreira: “Dessa forma, podemos dizer que o entusiasmo e o otimismo pela educação, amplamente relatados pela historiografia das décadas de 1920 a 1930, não foram fruto da apropriação ingênua e deslumbrada de valores, teorias, conceitos e modelos vindos do exterior, mas sim da consciência de que tais métodos se alinhavam com a sociedade industrial e mesmo existiam por causa dela” (MOREIRA, 2002).

O pesquisador Marcelo Augusto Monteiro Carvalho, em tese desenvolvida sobre o percurso inicial de Nilo Peçanha e as Escolas de Aprendizes e Artífices, retrata o político fluminense como um árduo defensor da industrialização nacional, que em seus discursos e decisões políticas visava pelo protecionismo econômico como meio para alcançar a independência econômica do país. Destaca traços biográficos “escondidos” do discurso oficial, como sua etnia “mulata de traços marcadamente negros”, destacando em sua trajetória a ascensão social por meio da aquisição de qualidades valorizadas pela sociedade da época, como o título de bacharel (CARVALHO, 2017, p. 117).

Quando ascendeu ao governo do estado do Rio de Janeiro, em 1903, Nilo Peçanha empreendera uma administração fortemente baseada no incentivo à indústria local, compreendendo tanto a produção agrícola quanto industrial, contra a concorrência do similar estrangeiro. Para tanto, combinava uma política de redução da máquina pública (diminuição de impostos para a produção doméstica, contenção de despesas públicas com a folha de pagamento do funcionalismo e fiscalização de contratos do Estado com entidades particulares) com ações de incentivo à diversificação agrícola e investimento do Estado na educação popular, especialmente os ramos primário, profissional e agrícola¹⁴ (CARVALHO, 2017, p. 118).

Sua concepção percebia a educação como política civilizatória de Estado, fundamental para lidar com problemas sociais, políticos e econômicos que afligiam o país. Era partidário de ideologias que, apesar de nunca terem alcançado a hegemonia, influenciaram o jogo político da jovem república. Tais como, o agrarismo de Alberto Torres, governador fluminense que o antecedeu e fortemente influenciou suas ideias e carreira administrativa, que consistia na defesa da agricultura como defesa e aproveitamento dos nossos recursos naturais¹⁵, bem como no aproveitamento do trabalhador nacional pobre, em detrimento da política de imigração (CARVALHO, 2017, p. 79).

¹⁴ Importante mencionar a criação das Escolas Profissionais de Campos e Petrópolis, criadas durante a gestão de Nilo no governo do Rio de Janeiro, extintas um ano e três meses depois, em 1907, no governo de Alfredo Backer, após o rompimento deste com Nilo, alegando sua “improdutividade” (CARVALHO, 2017, p. 143).

¹⁵ Na presidência da República, Nilo efetivou a criação do Ministério da Agricultura, tentando contrapor os interesses dos Estados menores à fração oligárquica hegemônica de SP e MG (CARVALHO, 2017, p. 82).

Nilo destacou-se, também, pelas ideias anticlericais, que faziam coro a vários grupos que tiveram destaque no fim do Império e início da República: liberais, cientificistas e positivistas de variadas orientações filosóficas e religiosas, que opuseram-se à definição do catolicismo como religião oficial do Estado brasileiro, mas que foi altamente relativizada no conjunto das forças, tendo em vista a força da religião católica entre a população e as elites oligárquicas históricas. Era integrante da maçonaria, assim como oito dos doze presidentes da primeira República, instituição que, entre suas atividades, trabalhava pela laicização da educação¹⁶ (CARVALHO, 2017, p. 87, 97-99).

Segundo o pesquisador, Nilo preencheu uma lacuna existente, deixada pela ação do governo central oligárquico no campo da instrução pública, principalmente nos ramos do ensino básico e profissionalizante até antes de 1909. Esta ausência fazia-se sentir especialmente nos grandes centros urbanos, motivando críticas de partidos e dirigentes sindicais de vertente socialista e anarquista. Neste ponto, a elite política nacional era dividida entre liberais republicanos e positivistas cientificistas, predominando nestes últimos o princípio de incorporação do proletariado à sociedade moderna (princípio do qual Nilo era também simpatizante), necessitando, para isso, uma imperiosa ação do Estado para “extinguir as permanências do mundo atrasado, legado pelo Antigo Império e sua sócia menor, a Igreja Católica” (CARVALHO, 2017, p. 70).

O projeto das Escolas de Aprendizes e Artífices já era presente na plataforma de Afonso Pena à presidência, o que demonstra a Proposição 195, de 1906, na qual a Câmara dos Deputados habilitava a União a destinar recursos financeiros para a criação de escolas profissionais federais nos estados da federação.

Quando instaladas, em 1909, as Escolas de Aprendizes e Artífices¹⁷ totalizavam 19, à época, uma por cada estado, com exceção do Rio Grande do Sul e Distrito Federal, nos quais já existiam organizações com propósitos semelhantes ao das novas escolas. À exceção do estado do Rio de Janeiro, cuja escola foi sediada em Campos, todas as outras escolas encontravam-se situadas nas capitais dos estados (CUNHA, 2000, p. 95).

¹⁶ Carvalho registra manifestações críticas de líderes da Igreja Católica ao caráter laico das Escolas de Aprendizes e Artífices (CARVALHO, 2017, p. 92).

¹⁷ Mencionadas pela sigla EAA daqui por diante.

Formavam um sistema escolar à parte, estando, desde sua criação, submetidas a uma legislação específica que as distinguia das demais instituições de ensino profissional mantidas por particulares, governos estaduais, e até as demais instituições mantidas pelo próprio governo federal. Assim, tinham prédios, currículos, metodologia de ensino e normas de seleção próprias.

No âmbito administrativo, as EAA eram competência do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio, criado também durante a gestão de Nilo. Por meio deste ministério, Peçanha pretendia repassar recursos financeiros para os estados menos importantes economicamente, na propalada intenção de diversificar e modernizar os demais complexos agrícolas regionais (CARVALHO, 2017, p. 149).

Entretanto, o pesquisador Luiz Antonio Cunha percebeu, na dinâmica da criação e funcionamento das escolas, uma lógica política escondida por trás da ideologia industrializante e assistencialista que as EAA propagavam oficialmente. O governo federal, movido pelo interesse no reforço do mecanismo de cooptação dos setores locais das oligarquias, trocava favores com a classe política, barganhando indicação de cargos nas EAA e oferecendo a possibilidade de controle do preenchimento das vagas de alunos (CUNHA, 2000).

As escolas se constituíam em uma presença do governo federal nos estados, cujo critério de instalação logo mostrou ser alheio ao processo de industrialização. Ora, as novas fábricas tendiam a se localizar no Centro-Sul, principalmente em São Paulo, vindas de vários cantos do país.

A finalidade oficial das escolas era a formação de operários e contramestres, realizada em oficinas de trabalho manual ou mecânico, as quais deviam existir até o número máximo de 5 por escola. Entretanto, era facultado aos diretores das escolas, desde o ano de 1918, a criação de mais oficinas, desde que atendesse a condições de financiamento e demanda por vagas (CUNHA, 2000, p. 96).

Em sua estrutura organizacional, previa-se a existência de um diretor, um escrivão, um porteiro contínuo, e quantos mestres de ofício fossem necessários, conforme a quantidade de oficinas, segundo o artigo 4º do Decreto 7.566, de 23 de setembro de 1909. Ou seja, o quadro administrativo destas instituições escolares, no início de sua história, se reduzia a três pessoas, além da equipe de professores.

No Maranhão, a EAA é fundada na antiga Casa dos Educandos, conforme os jornais da época. Instalada em 16 de janeiro de 1910, contou com uma matrícula inicial de 74 alunos, sendo que apenas 56 a frequentaram em seu primeiro ano de funcionamento. José Barreto da Costa Rodrigues foi seu primeiro Diretor (VAZ, 2009, p. 104).

Em 1918, é aprovado um novo regulamento para as Escolas de Aprendizes e Artífices, através do Decreto n. 13.064, no qual se pode destacar o artigo 10, que descreve a estrutura desta organização escolar, aumentada em relação à primeira estruturação, de 1909: “Cada escola de aprendizes artífices terá um diretor, um escriturário, um professor ou professora do curso primário, um do de desenho, um mestre para cada oficina, um porteiro almoxarife e dois serventes” (BRASIL, 1918). Neste mesmo ano, a fiscalização das escolas passa para a alçada da Diretoria-Geral de Indústria e Comércio, saindo da esfera da Inspeção Agrícola. A Diretoria, então, passaria a ter por encargo a “direção superior” destas escolas (SOARES, 1982, p. 84).

A mão do governo federal se fazia sentir na forte dependência das escolas em relação ao poder central, tanto em sua administração quanto no ensino. O provimento do corpo administrativo e docente era vinculado, em última instância, sempre ao ministro de Estado. Por exemplo, a contratação do escriturário, substituto eventual do diretor, era feita por decreto, e a do porteiro-almoxarife, por nomeação do diretor e confirmação do Ministro. Já o currículo era único e estabelecido mediante normas rígidas, emitidas pelo Serviço de Remodelação do Ensino Profissional e Técnico (SOARES, 1982, p. 84).

Criado em 1920 pelo Ministro da Agricultura, Indústria e Comércio, o Serviço de Remodelação do Ensino Profissional e Técnico tinha por objetivo ser um órgão fiscalizador, supervisor e reformador das Escolas de Aprendizes Artífices. Sua criação foi motivada, principalmente, pela constatação de ineficiência e incompetência na gestão destas escolas. Em um esforço para conferir mais racionalidade ao processo de nomeação dos diretores, em 1918 este cargo passou a ser preenchido através de “concurso de documentos de idoneidade moral e técnica”, a ser conduzido pela Diretoria-Geral de Indústria e Comércio. Neste processo, ao diretor cabia a indicação de lista tríplice a ser apresentada ao ministro.

3.2 As mudanças da Era Vargas

A década de 1920, marcada no cenário internacional pela Primeira Guerra Mundial, foi o início do período em que os Estados Unidos alçavam à condição de poder hegemônico, bem como da reestruturação das forças políticas europeias, e findou-se com a crise de 1929. No Brasil, a República Velha chegava a seu ocaso. A crise econômica da cafeicultura e as crescentes rebeliões antecederam o rompimento do pacto entre paulistas, mineiros e demais estados na alternância do poder federal.

As EAA atingiram seu número máximo de alunos na década de 1920, após a qual entraram em decadência. Durante toda a sua existência, a regra das instituições era o ensino de ofícios mais artesanais do que propriamente manufatureiros ou industrialistas (marcenaria, alfaiataria, sapataria), com exceção para São Paulo, cujas condições produtivas e a existência do Liceu de Artes e Ofícios¹⁸ incentivavam a adaptação das oficinas às exigências da indústria (CUNHA, 2000).

Foi, ainda, durante os anos 20 e 30 que aconteceu uma mudança nos destinatários da educação profissional. Anteriormente reservada aos miseráveis, órfãos, delinquentes, a educação para o trabalho surgiu como uma ferramenta útil em um processo de industrialização que buscava evitar os inconvenientes trazidos pela mão-de-obra estrangeira, que monopolizava o conhecimento técnico de operação das máquinas, aumentando seu preço, e atraía ideias questionadoras da ordem, mobilizando movimentos sindicais (CUNHA, 2005b, p. 6).

Entretanto, a divisão social do trabalho no interior do aparato educacional não foi abolida, sequer ameaçada. A arquitetura educacional construída durante o Estado Novo evidenciava a dualidade entre o ensino secundário, destinado às elites, e os ramos profissionais do ensino médio, destinados às classes menos favorecidas, submetidas a seleção prévia (ibid, p. 7).

O Estado brasileiro, no período compreendido entre 1930 e 1945, foi marcado pelas tentativas de estabelecimento de regras e padronização de procedimentos. A simbologia da Revolução de 1930 associava-se ao rompimento

¹⁸ Instituição criada em complemento dos cursos de Engenharia Civil e Arquitetura da Escola Politécnica de São Paulo, constituindo-se, a partir de 1890, uma escola profissionalizante dirigida a categorias de trabalhadores, requisitados pela indústria da construção civil (marcenaria, carpintaria, mestre de obras) (MORAES, 2001, p. 175).

das características oligárquicas e patrimonialistas da República Velha, e expressou-se em um movimento caracterizado pela criação de estatutos normativos e órgãos normativos e fiscalizadores, dois mecanismos típicos da administração racional-legal:

Os estatutos e órgãos do ciclo Vargas visavam estabelecer princípios e regras e padronizar os procedimentos a serem adotados. Ao longo do período compreendido entre 1930 e 1945 fortaleceu-se a tendência de descentralização na administração e, no pós-37, delineou-se uma nova característica de atuação: além de um estado administrativo, centralizador, ele passou a assumir as feições de um estado intervencionista; à sua expansão e ação centralizadora se somou, ainda, a criação de autarquias e de empresas que criaram a base futura para o estado desenvolvimentista (LIMA JUNIOR, 1998, p. 5).

Em uma das primeiras medidas do governo Vargas, a gestão do sistema das escolas federais de ensino profissional começou a especializar-se em 1931, no âmbito do recém-criado Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública, sendo abarcada na estrutura da Inspetoria do Ensino Profissional Técnico¹⁹. Medidas como esta manifestavam o aumento do protagonismo estatal no que se refere ao ensino profissional, que teve efeitos na própria organização da administração. De maneira geral, houve uma diferenciação administrativa com a extração de duas pastas que anteriormente pertenciam ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores: o Ministério da Educação e Saúde Pública, que agregou pastas do campo educacional que se encontravam naquele ministério, bem como no Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio, e o Ministério do Trabalho (ibid, p. 7;19).

Em 1926, o projeto organizador instaurado com a criação do Serviço de Remodelação do Ensino Profissional e Técnico se expandiu, com a criação do Serviço de Inspeção do Ensino Profissional e Técnico, com atribuições fiscalizadoras e administrativas sobre as Escolas de Aprendizes Artífices. Em 1931, o conceito evoluiu para a criação da Inspetoria do Ensino Técnico Profissional, cujo primeiro diretor foi o engenheiro Francisco Montojos. Ao analisar os anos anteriores da

¹⁹ Francisco Campos, político e jurista mineiro que se tornou o primeiro ministro da Educação e Saúde do Governo Provisório (posteriormente se tornaria ministro da Justiça) e conduziu a reforma educacional que, entre outras medidas, reorganizou a gestão federal das EAA, notabilizou-se por ter liderado movimentos nos moldes do Integralismo e participado com protagonismo na elaboração da Constituição de 1937, de nítida orientação fascista. Realizou uma verdadeira fundamentação doutrinária e filosófica do Estado Novo, à maneira de Salazar e Mussolini, cujo teor encontra-se sistematizado pelo Conselho Editorial do Senado Federal (CAMPOS, 2001).

gestão das Escolas de Aprendizes Artífices, Montojos afirmara: "os diretores, na quase-totalidade, nomeados para o cargo por contingências, eram personagens que a artes e ofícios nunca se haviam dedicado, carência que não poderia suprir a boa vontade de alguns" (SOARES, 1982, p. 85).

Os primeiros anos após o fim da República Velha foram de grande instabilidade política. A crescente centralização política nas mãos do Executivo gerou insatisfação, culminando com a Revolução de 1932, que, após sufocada, motivou a convocação da Constituinte de 1934. Entretanto, esta mesma Carta Constitucional seria derrubada por Getúlio Vargas, que a substituiu pela Constituição "Polaca" de 1937.

Neste contexto autoritário, é realizada uma reforma administrativa no Ministério da Educação e Saúde, bem como uma transformação das Escolas de Aprendizes e Artífices em **Liceus**. O novo modelo organizacional foi implantado com o objetivo de superar o padrão artesanal de formação de mão-de-obra, em direção a uma produção mais especializada, mais apropriada ao estágio de desenvolvimento industrial (FERNANDES, 2015 p. 50).

A industrialização se tornara a meta do Estado Novo, e por consequência, a qualificação da força de trabalho se mostrava urgente. A Constituição outorgada, de 1937, já destacava de forma inédita o "ensino pré-vocacional e profissional destinado às classes menos favorecidas" como dever primário do Estado, estendendo a responsabilidade à indústria e aos sindicatos. Tal divisão de responsabilidade fora inspirada no mecanismo alemão da segunda metade do século XIX (CUNHA, 2005b, p. 28).

Entretanto, no Brasil, a regulamentação do dispositivo constitucional da criação de escolas de aprendizes mantidas pelo capital industrial encontrou grande resistência do empresariado, dando início a uma queda de braço entre governo, empresários e sindicatos, conflitos que também se seguiam dentro do próprio governo. Por trás dos conflitos, havia os interesses no controle da organização sindical, cuja resolução se deu através da costura de um novo acordo, arbitrado pelo presidente Vargas, que deu origem à criação do Senai – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial, em 1942 (CUNHA, 2005b, p. 34).

O Sistema S, um sistema paraestatal de educação profissional, que se ocupa da qualificação profissional para a indústria e o comércio, em cursos de

rápida duração, é organizado e gerenciado pelos órgãos sindicais de representação empresarial, e emerge para atender o processo de desenvolvimento do país na era Vargas (MANFREDI, 2002).

Durante o Estado Novo, foi empreendida uma grande reforma que reorganizou não só o ensino profissional, mas todo o sistema educacional brasileiro. Cunha destaca que a principal consequência dessa reforma, empreendida pelo então Ministro da Educação Gustavo Capanema, foi o deslocamento de todo o ensino profissional para o ensino médio. Anteriormente, as Escolas de Aprendizes Artífices (Liceus) ministravam tanto os ofícios quanto o ensino primário, e a alta evasão e o baixo rendimento de seus alunos tinham correlação com suas precárias condições de vida. Ao passar a aceitar estudantes egressos do ensino primário, esperava-se um aumento na qualidade e no rendimento destes alunos (CUNHA, 2005b, p. 36).

Além disso, em 1942, as escolas da rede federal foram novamente renomeadas, passando a chamar-se Escolas Industriais e Técnicas, operando na seguinte lógica:

As escolas de aprendizes artífices, na época da promulgação da "lei" orgânica denominadas de liceus industriais, foram logo adaptadas à nova legislação, continuando a integrar a rede federal criada por Nilo Peçanha em 1909. Se uma dessas unidades de ensino oferecesse apenas o 1º ciclo, ela se chamaria escola industrial, referida ao nome do estado onde se achasse localizada. Se não tivesse sua sede na capital do estado, receberia o nome da cidade. Assim, a rede federal abrangia tanto a Escola Industrial do Piauí quanto a Escola Industrial de Campos (RJ). Já os estabelecimentos de ensino dessa rede que, além do 1º ciclo oferecessem o 2º, receberiam o nome de escolas técnicas, vindo a do Rio de Janeiro a se chamar Escola Técnica Nacional, por analogia simbólica às unidades da Universidade do Brasil, cujas faculdades e escolas eram todas adjetivadas de nacionais (CUNHA, 2005b, p. 40).

Quando transformadas em Escolas Técnicas Industriais, as Escolas de Aprendizes e Artífices também expandiram-se, das iniciais 19 para 23 instituições no país, formando uma rede com especificidades próprias dentro do sistema escolar nacional.

Ao seu final, a reforma reorganizou especialmente o ensino médio, de forma que este passou a compreender cinco ramos: o secundário, destinado às elites, apto a dar acesso ao ensino superior; e os demais ramos – agrícola, industrial, comercial e normal – para os setores da produção e da burocracia.

Consagrava-se a educação dualista, cuja organização respeitava princípios de ordem econômica e ideológica (ibid, p. 42).

3.3 A conquista da autonomia administrativa

A queda do governo de Getúlio Vargas foi impulsionada pelos opositores do regime, dentre eles militares que haviam apoiado seu próprio governo. À época, a popularidade de regimes com inspirações fascistas já estava em declínio, consequência dos resultados da II Guerra Mundial. Com a presidência entregue nas mãos do Supremo Tribunal Federal, é convocada eleição para uma nova Assembleia Constituinte. Dela nasceu a Carta de 1946, que reestabeleceu garantias individuais, restaurou a divisão dos poderes, devolveu autonomia aos estados e transferiu a capital federal²⁰ (COSTA, 2008, p. 846-847).

O ano de 1946 é caracterizado pelo início de uma abertura democrática que durará até o golpe militar de 1964. No âmbito da educação, embates são travados entre “privatistas e progressistas”, tendo como centralidade os projetos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (AMORIM, 2013, p. 40).

Em 1947 é oficialmente criada a Escola Agrotécnica Federal de São Luís, porém sua efetiva instalação só se deu no ano de 1953, quando foi celebrado acordo entre a União e o Estado do Maranhão para a construção da escola, que deveria funcionar em regime de internato. Na época, em que vigorava o vitorinismo²¹ no cenário político maranhense, o apadrinhamento político era uma das principais formas de se conseguir emprego na referida escola (SÁ, 2010, p. 18).

O governo de Eurico Gaspar Dutra, eleito em dezembro de 1945, foi legalista e conservador, marcado pelo esvaziamento das reservas de câmbio acumuladas durante a guerra, pelo fechamento do Partido Comunista e pela proibição dos jogos de azar. Em 1950, Getúlio Vargas é novamente eleito presidente da república, para o governo em que seriam criadas 13 empresas estatais, entre

²⁰Segundo o artigo 4º da Constituição de 1946: “A Capital da União será transferida para o planalto central do País”, e os parágrafos seguintes dispõem sobre nomeação de comissão técnica para realizar estudo de localização da nova capital, para encaminhamento ao Congresso Nacional. O local onde até então localizava-se o Distrito Federal passou a ser denominado Estado da Guanabara, que atualmente consiste no território do município do Rio de Janeiro.

²¹Período da história do Maranhão notabilizado pelo domínio político de Vitorino Freire, deputado estadual e senador pelo estado cuja sua influência política estendia-se ao Executivo estadual. Perdurou de meados da década de 1940 até 1965, quando José Sarney elege-se ao governo do Maranhão.

elas a Petrobras e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES). Na iminência de seu governo ser derrubado por acirrada oposição, Vargas preferiu a morte à renúncia ou deposição (COSTA, 2008, p. 847).

O presidente seguinte, Juscelino Kubitschek, assume em 1956, embalado por um Plano de Metas de 36 itens que destacava os setores de energia, transporte, indústria pesada e alimentação. Assim como Vargas, prometia uma forte industrialização, desta vez dando prioridade à indústria automobilística e ao transporte rodoviário. Durante seu governo, aprofundou-se uma crescente divisão entre a administração direta e a administração descentralizada. Esta última, representada pelas autarquias, fundações, empresas públicas, órgãos dotados de maior autonomia gerencial, que se constituíram em ilhas de excelência no setor público, enquanto o núcleo central da administração se deteriorava (COSTA, 2008; LIMA JUNIOR, 1998).

Foi exatamente neste período que as escolas profissionais do governo federal ganharam status de administração descentralizada. A partir de 1959, foram transformadas em autarquias e passaram a se chamar Escolas Técnicas Federais.

Segundo a literatura jurídica, autarquias são entes administrativos da administração indireta, cujas características principais estão na autonomia administrativa, a criação por lei específica, a personalidade jurídica de Direito Público interno, patrimônio próprio e atribuições específicas. Sua razão de ser é a descentralização administrativa (mas não política), através da personificação de um serviço retirado da Administração centralizada. Sendo um ente autônomo, não há subordinação hierárquica da autarquia para com a entidade estatal a que pertence, mas mera vinculação à entidade-matriz, que, por isso, passa a exercer um controle legal, expresso no poder de correção finalística do serviço autárquico (MEIRELES, 2016, p. 441).

Oficialmente, a descentralização de serviços públicos na forma de autarquias tem por objetivo uma maior eficiência e adequação ao interesse coletivo. Sobre essa figura jurídico-administrativa a lei brasileira estabelece três linhas de controle: **política, administrativa e financeira**:

O *controle político* normalmente se faz pela nomeação de seus dirigentes pelo Executivo; o controle administrativo se exerce através da supervisão ministerial (Dec.-lei 200/67, art. 26) ou de órgão equivalente no âmbito estadual e municipal, bem como por meio de recursos administrativos internos e externos, na forma regulamentar; o controle financeiro opera nos

moldes da Administração direta, inclusive prestação de contas ao Tribunal competente, por expressa determinação constitucional (art. 71, II). Neste ponto é oportuno lembrar que o orçamento das autarquias é aprovado por decreto, salvo se lei especial determinar que seja pelo Poder Legislativo (Lei 4.320/64, art. 107)(MEIRELES, 2016, p. 447).

No caso das Escolas Técnicas Federais, elas passaram a possuir autonomia didática, administrativa, técnica e financeira. Sua administração foi estruturada em torno de um Conselho de Representantes composto por um representante dos professores da escola; um educador, estranho aos quadros da escola; dois ou mais empresários industriais; e, sempre que possível, um representante do Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura ou do Conselho Regional de Química e um professor de escola de engenharia ou do técnico de educação do MEC (CUNHA, 2005b, p. 135).

A escolha dos membros do Conselho, porém, ficava submetida ao ministério, que elaborava listas tríplices para cada lugar do Conselho e o presidente da República escolheria e nomearia cada conselheiro. Já as listas tríplices dos representantes dos professores, do Crea/CRQ e do MEC eram elaboradas pelos respectivos órgãos. Era competência do Conselho eleger o diretor, aprovar o regulamento da escola e submetê-lo à Diretoria do Ensino Industrial, aprovar o orçamento e fiscalizar sua execução, autorizar as transferências de verbas, realizar tomada de contas do diretor, controlar balanços anuais, aprovar e organizar cursos e, finalmente, examinar o relatório anual do diretor e encaminhá-lo ao Ministério da Educação (CUNHA, 2005b, p. 135).

Luiz Antonio Cunha registra o impacto desta autonomia das Escolas Técnicas Federais, tendo por consequências grande crescimento das matrículas, melhoria da qualidade do ensino, aumento da produtividade dos recursos e maior capacidade de resposta às necessidades locais e regionais, bem como uma crescente eliminação dos cursos básicos e restrição aos cursos técnicos (CUNHA, 2005b, p. 135).

Com forte apelo na industrialização, o governo de JK imprimiu grande ênfase às escolas técnico-profissionais. Para Juscelino, a educação profissionalizante serviria para integrar o homem na almejada civilização industrial, e a concepção do presidente sobre a educação vislumbrava um ensino secundário com maiores possibilidades de opção, além do acesso ao ensino superior: para ele, os estudos predominantemente intelectuais deveriam ser reservados àqueles jovens

que demonstrassem possuir tal vocação. Assim, informa o autor, entre os anos de 1957 e 1959, os recursos federais destinados aos cursos industriais de nível médio sofreram uma quaduplicação (CLARK; PADILHA, 2010, p. 5).

Em 1961, é promulgada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 4.024), já em um processo com maior participação das massas no cenário político. Deste avanço vem a unificação entre o ensino profissional e o ensino médio secundário, possibilitado pela LDB e também por um conjunto de leis, decretos e portarias, promulgados entre 1950 e 1960 (AMORIM, 2013, p. 40)

É neste período que as Escolas Agrotécnicas passam a se chamar Colégios Agrícolas²², e em 1967, sua coordenação é transferida do Ministério da Agricultura para o Ministério da Educação, passando, pela primeira vez, as duas instituições (Escola Técnica e Colégio Agrícola) serem administradas pelo mesmo ministério²³. O decreto de transformação das Escolas foi assinado por João Goulart na iminência de sua deposição pelo golpe militar, tendo como ministro da Educação Júlio Furquim Sambaquy. No governo do estado do Maranhão, Newton de Barros Bello (SÁ, 2009, p. 64)

No período que se segue, em que o Brasil passa a ser governado por uma ditadura militar que duraria 20 anos, também são empreendidas a Reforma do Ensino Superior (1968) e Reforma do Ensino de 1º e 2º Graus (1971). A Reforma do Ensino Superior buscava diferenciar a oferta de cursos superiores, criando os cursos de formação de tecnólogos, para atender à intensa demanda por técnicos no processo de expansão industrial.

A ordem do dia era facilitar e modernizar o sistema de educação superior, de modo a oferecer formação técnica de nível superior de forma rápida, para atender ao mercado. No âmbito do Ensino Médio, a Reforma instituiu a profissionalização compulsória, medida que gerou grande resistência entre alunos e donos de escolas²⁴.

Entre os servidores ouvidos para esta pesquisa, 4 deles vivenciaram a Escola Técnica Federal do Maranhão, ora como estudantes do ensino técnico ou

²² Em 1964, por meio do Decreto nº 53.558, de 13 de fevereiro, a Escola Agrícola do Maranhão passou a se chamar Colégio Agrícola do Maranhão.

²³ Na estrutura do Ministério da Educação, os Colégios Agrícolas eram chefiados pela Coordenação Nacional do Ensino Agrícola, a Coagri.

²⁴ Em 1982, esta medida é relativizada, passando-se a exigir apenas “preparação para o trabalho” (Lei n. 7.044/82).

Pró-técnico²⁵, ora como docentes ou técnicos administrativos, desde a década de 1970. Deste período, através dos relatos, podemos reconstituir uma imagem recheada de nostalgia, fascínio e sentimento de pertencimento em relação à escola. Aparentemente, o contexto da ditadura militar não se fazia sentir como repressor, ou, pelo menos, tal característica era relativizada pelas demais qualidades da escola.

(...) pra mim era tudo novidade, eu vim do interior, era muito atrasado. A escola era uma escola belíssima, belíssima. Já era aqui nesse prédio, esse prédio começou a funcionar em 1940, e eu tô falando de 1972. Então, 32 anos depois, a escola já tem esse tempo de instalação. Mas, assim, a escola muito boa, desejada por todo mundo. A concorrência aqui pra uma vaga, aqui no campus Monte Castelo, sempre foi uma coisa extraordinária, pra eu conquistar uma vaga aqui, não é matéria simples, né. Tinha que ter um bom preparo, na época que eu fiz seleção (DMR02, p.1)

Ainda na década de 1970, quando a cidade de São Luís possuía cerca de 265 mil habitantes²⁶, as memórias sobre a escola de padrões rígidos de disciplina se mesclavam com o cenário de uma cidade ainda em crescimento, pequena se comparada com os dias atuais. É assim no momento em que DMR02 descreve que, assim como ele, a maioria dos seus colegas morava no mesmo bairro da escola, e corriam para entrar quando ouviam a campainha tocar, dez minutos antes do início das aulas.

Para este informante, a repressão da ditadura militar se manifestava como uma grande “organização”, quando em remissão ao passado institucional, seja de Escola Técnica, seja de Cefet. Os abusos deste controle eram vistos como meros contratempos, como uma ocasião em que DMR02 relata a discordância da direção da escola do resultado da consulta para escolha do presidente do centro cívico, substituto dos grêmios escolares. A escolha, que funcionava no sistema de colégio eleitoral, precisou ser reapreciada pela mesa diretora da câmara dos representantes dos alunos, da qual o servidor era secretário, e me relatou com expressão orgulhosa a atitude que tomou em confirmar o resultado, rebeldia que resultou na eleição de um candidato que afrontava o “perfil que o sistema aprovava” (DMR02, p. 2).

²⁵ Programa destinado a estudantes do Ensino Fundamental, que compareciam à Escola Técnica duas vezes por semana, para realizarem cursos preparatórios ao ensino técnico.

²⁶ Segundo o Anuário Estatístico do Brasil (IBGE, 1980, p. 74).

Outra entrevistada, que experimentava grande satisfação e liberdade de acesso aos espaços da Escola Técnica por ter crescido enquanto seu pai era diretor, relata uma diversidade de espaços culturais e de lazer no cotidiano escolar:

Então a gente tinha dentro da Escola Técnica quem queria ir pra música, ia. Quem queria ir pro esporte, ia. Quem queria ir pra escoteiro, ia. Quem queria ir pro interarte clube, ia. Quem queria ir pro grêmio cultural, ia. Então a gente tinha, além da parte técnica, a gente tinha a parte humana. E aquela coisa, que eu me sentia muito bem. Eu não queria sair lá de dentro. Eu terminava de almoçar, eu morava bem do lado, eu já ia pra escola de novo. Porque lá eu me sentia bem, eu sentia que eu podia fazer tudo aquilo além da parte técnica, que não era fácil (DFD01, p. 3).

Um contexto de vivência educativa tão vivo também foi registrado na pesquisa de José Luís Piôto D'Ávila, que em 1996, propõe o conceito de “clima de escola”, ao investigar as razões para a qualidade das escolas técnicas federais, a partir da Escola Técnica Federal do Espírito Santo. Ao entrevistar egressos, percebe que “as atividades paradidáticas ocupam o primeiro lugar na memória de nossos egressos depoentes, jovens de exitosa vida acadêmica” (D'ÁVILA, 1996, p. 160).

Nesta linha, o entrevistado que conheceu a instituição através do Pró-técnico, já no último ano antes da transformação em Cefet (1988), relata que “eu sempre me impressionei muito com a qualificação dos professores” (DMD01, p. 4), além de explicar muito bem o aparente paradoxo, pelo qual muitos estudantes da Escola Técnica e do Cefet, apesar de serem preparados em uma lógica técnica e profissionalizante, escolhiam prosseguir seus estudos na Universidade:

Por exemplo, disciplinas de Programa de Saúde, não era nem Biologia, lá na época era Programas de Saúde, então a matriz, o conteúdo programático dessa disciplina não tinha nada a ver com a Biologia do Ensino Médio normal. Então, enquanto as escolas viam lá... divisão celular, nós estudávamos lá no programa de saúde o comportamento que o profissional tinha que ter pra trabalhar numa empresa, tem que ter cuidado com a higiene pessoal (...). Em compensação, as disciplinas mais das exatas, elas eram muito puxadas, bem mesmo exigidas, matemática... Então o professor do Pró-técnico ensinava a fazer geratriz de dízima periódica. Eu nunca tinha visto isso na escola. Eles evitavam que a gente usasse calculadora, então a gente fazia tudo aquilo na mão. Eu me lembro, aí já no curso técnico, uma prova que eu fui fazer de uma disciplina de Metrologia, e essa disciplina de Metrologia a gente mexia muito com transformação de unidades, pologada fracionária em milímetros, e vice-versa. E esses cálculos eram cálculos gigantes, eram contas muito grandes que a gente fazia tudo na mão, não tinha calculadora. Então, você percebe aí que um adolescente com catorze anos, tendo que fazer contas na mão, o quanto que desenvolvia a habilidade de fazer isto, então quando a gente chegava em qualquer prova que colocassem pra gente na área de exatas, de física, de matemática, raciocínio lógico, sempre a gente tinha um

desempenho melhor do que o de outros alunos, isso aí era evidente(DMD01, p. 3).

As mudanças que estariam por vir enquadrariam a Escola Técnica em um novo modelo organizacional, que perduraria por trinta anos. Os Centros Federais de Educação Tecnológica constituem o paradigma institucional imediatamente anterior à transformação em Institutos Federais, e por isso serão objeto de análise mais aproximada, no tópico seguinte.

3.4 “Duas escolas em uma”: os Centros Federais de Educação Tecnológica

Ao fim da década de 1970, durante o governo de Ernesto Geisel, inicia-se o processo que transformou novamente a rede federal de escolas profissionais. Mais precisamente em 30 de junho de 1978, a lei nº. 6.545 oficializa a transformação das Escolas Técnicas Federais de Minas Gerais, Paraná e Rio de Janeiro em Centros Federais de Educação Tecnológica. Com a mudança, sua capacidade foi elevada para a oferta não só de técnicos, mas também engenheiros e tecnólogos. Além disso, passam a ministrar a pós-graduação e a ofertar cursos de extensão, aperfeiçoamento e especialização, bem como realizar pesquisas na área técnica industrial.

Marise Nogueira Ramos identifica no projeto dos Cefets um posicionamento estratégico destas escolas na composição da força de trabalho industrial brasileira, tendo em vista os incentivos internacionais, mestrados, comissões e programas elaborados por brasileiros em conjunto com americanos. Destaca o papel das reformas educacionais no “mito” da economia planificada, observando a determinação dos governos da ditadura militar em impulsionar o desenvolvimento econômico por meio da influência crescente da máquina estatal. O cenário de expansão de empregos gera a demanda pela formação qualificada de trabalhadores

O Estado brasileiro assumiu a doutrina da Escola Superior de Guerra e dos teóricos keynesianos, responsabilizando-se pela produção e pelo fornecimento direto de insumos industriais básicos como a energia elétrica, o petróleo e derivados, transportes, comunicações, siderurgia, e

matérias-primas industriais básicas. Pretendia-se implementar uma política de absorção de tecnologias, favorecendo a adaptação e a elaboração tecnológica autônoma. Essas circunstâncias levaram a uma política ainda mais contundente de formação de recursos humanos e qualificação acelerada de trabalhadores. Esse é o período em que a Teoria do Capital Humano é mais difundida e retomam força os princípios da economia da educação (RAMOS, 2014, p. 31-32).

Nilza Helena de Oliveira, que desenvolveu pesquisa sobre a trajetória do Cefet-MG, aponta para o fato de que, mesmo a legislação tendo regulamentado o papel dos Cefets de forma a limitá-los exclusivamente à área tecnológica, na prática os Cefets (tanto MG, como PR e RJ) se consolidariam como instituições superiores, sendo seus cursos de curta duração da época de Escola Técnica transformados em cursos de graduação plena. Esta mudança de perfil institucional foi paulatinamente ocorrendo, mesmo enquanto persistia a oferta do ensino técnico de nível médio (OLIVEIRA, 2010, p. 72).

Já Luiz Antonio Cunha caracterizou a “cefetização” das escolas técnicas como uma “versão anacrônica e anônima das universidades do trabalho que foram criadas na Europa e na Hispano-América, mas não vingaram no Brasil. E critica o modelo, ao observar nele mais uma forma de expressão da dualidade educacional brasileira (CUNHA, 2005b, p. 211).

Entretanto, para Ana Campello, a “cefetização” impôs de forma clara a redefinição do papel destas três instituições, intencionalmente deslocando o nível de atuação pretendido para estas instituições educacionais, do nível médio-técnico para o ensino superior, deixando também claros os impactos em sua configuração administrativa. Para a autora, a sua criação ampliou a oferta do acesso ao ensino superior público, bem como possibilitou o surgimento de cursos de graduação plena, representando uma exceção dupla à política de contenção adotada na época (CAMPELLO, 2007, p. 2).

A política de criação dos Cefets é, portanto, diretamente relacionada à reforma do ensino superior implementada pelo regime militar. Esta reforma se notabilizou pela criação das carreiras curtas, os cursos de tecnólogo, cuja primeira aparição no sistema educacional brasileiro data de 18 de abril de 1969, data da publicação do Decreto nº. 547, que “autorizava a organização e o funcionamento de cursos profissionais superiores de curta duração nas escolas técnicas federais”. Ou seja, um processo que se inicia quase uma década antes da criação dos Cefets.

Essa “diferenciação para cima” acabou por criar um novo sistema particular que se isolou das demais escolas técnicas, que persistiria em especificidades mesmo após a transformação destas em Cefets, processo que somente ocorreria nos anos 1990. Além disso, houve uma espécie de cisão interna, na estrutura e no cotidiano dessas escolas, com a ampliação do perfil de seu público-alvo:

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

A transformação das Escolas Técnicas Federais em Cefet se deu de forma gradual. As três primeiras, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Paraná, beneficiaram-se da reforma do ensino superior empreendida no regime militar, que em sua estrutura significou uma evolução institucional. As novas possibilidades que se abriam eram vastas, pois a recém-adquirida capacidade de oferta de ensino superior traduzia-se em novas fontes de obtenção de recursos, ampliação de estrutura física e de pessoal, além da consequente mudança de papel perante a sociedade externa, e aos seus dirigentes, maior poder político.

As demais Escolas Técnicas do Brasil somente seriam alçadas a este novo patamar durante a década de 90, em um vagaroso processo que se iniciou nos últimos dias da presidência de Itamar Franco. Ainda em dezembro de 1994, a Lei nº. 8.948 oficializou a transformação das Escolas Técnicas Federais em Centros Federais de Educação Tecnológica, porém determina que sua implantação será “efetivada gradativamente, mediante decreto específico para cada centro”.

A regulamentação desta lei ainda demoraria cerca de três anos para acontecer, por meio do Decreto nº. 2.406/97, no governo de Fernando Henrique Cardoso, e nela, uma modificação substancial da política era feita. Preserva-se o nome “Centro Federal de Educação Tecnológica”, mas a substância das instituições é qualificada como “instituições especializadas em educação profissional”, e vinham atrelados ao PROEP, Programa de Expansão da Educação Profissional.

Com a observação do texto do decreto, salta aos olhos uma série de redefinições que vão sendo feitas na abrangência do escopo destes centros, em

comparação com a primeira geração dos Cefet, de 1978. Agora, trata-se de instituições de “oferta de ensino superior tecnológico, diferenciado das demais formas de ensino superior”. Esta clara distinção tem relação com as recomendações do Banco Mundial para os países da América Latina e do Caribe nos anos 1990, no sentido da ampliação do ensino superior, porém a custos inferiores aos das universidades (CAMPELLO, 2007; LIMA FILHO, 2003).

Ao todo, vinte e um anos se sucederam de intervalo entre as duas gerações dos Cefet. Entre elas, ocorre a reabertura democrática no Brasil (1985), ampliando de forma imediata os direitos à participação e organização política, porém iniciando um período de grandes desafios para a área econômica. Consensos estavam por vir nesta área, e o governo Sarney (1985-1990) teve que coexistir com um processo institucional de alianças amplas e heterogêneas, que o impossibilitava de formar uma forte base política (MARCELINO, 2003, p. 655).

Maranhense, José Sarney procurou deixar sua marca na educação profissional através do Protec, Projeto de Expansão e Melhoria do Ensino Técnico, que estabelecia a meta de instalação de duzentas novas escolas no interior do país. Cunha denuncia a captura desta pauta pelo “simulacro e demagogia”, atentando para a pretensão de rivalizar com a política educacional de Leonel Brizola, governador do estado do Rio de Janeiro, materializada nos Cieps, escolas de 1º grau para ensino em tempo integral. Demagógica ou não, a política entregou um número bem menor que o prometido: 16 novas escolas (CUNHA, 2005b, p.148).

Os números divergem conforme as fontes. Segundo Luiz Caldas, foram efetivadas 38 unidades de ensino descentralizadas, as Uneds, marca também distante da meta estipulada. Caldas reforça o interesse político e eleitoreiro por trás das implantações, destacando unidades que foram localizadas em regiões com baixa densidade demográfica, não sendo, portanto, adequadas ao recebimento de escolas do porte das Escolas Técnicas Federais (PEREIRA, 2003, p. 93).

Enquanto a meta do governo não era alcançada, o projeto de transformação da Escola Técnica do Maranhão, por outro lado, avançavam mais rapidamente que os demais. Como um verdadeiro ponto fora da curva, o Centro Federal de Educação Tecnológica do Maranhão é criado em 31 de outubro de 1989, deixando para trás escolas técnicas como as de Pelotas, Campos, Pará,

Pernambuco, Rio Grande do Norte, Mato Grosso, São Paulo e Bahia²⁷, que juntamente com as demais unidades no país, com exceção da Bahia²⁸, aguardariam ainda cerca de uma década para seguirem pelo mesmo caminho.

Assim, em 1989 a Escola Técnica Federal do Maranhão se torna o quarto Centro Federal de Educação Tecnológica a ser criado, no que também adquire a competência para oferecer cursos de graduação e pós-graduação. Através das falas seguintes, o conhecimento notório do favorecimento do presidente da república transparece, como um fato natural, remetendo-nos a uma prática que ocorre desde as Escolas de Aprendizes e Artífices²⁹:

(...) e Celso³⁰ então, utilizou do prestígio da família e o prestígio do estado, tendo o presidente da República, entrou com o pedido de transformação da Escola Técnica do Maranhão no outro Cefet. E conseguiu! Nós fomos então o quarto Cefet a nascer, ou seja, o segundo na ordem, né, já que três nasceram no mesmo dia, da mesma lei(DMR02³¹, p. 4).

E aí apareceu o presidente Sarney e houve a oportunidade da nossa transformação. Ou era ou era. Porque se não tivesse sido ele, a gente não teria sido transformado em Cefet. Assim, o governo, claro que houve aceitação e tal. Mas houve a oportunidade, você entendeu? (DFD01, p. 7)

(...) final do ano de 89. Já foi em outubro. Era um concurso que foi um concurso meio acelerado, porque na época quem tava na presidência da república era Sarney, Sarney tinha prometido pro Maranhão de trazer um... ampliar o Cefet, transformou em Cefet. E aí ele disse "(vou) criar uma unidade em Imperatriz" Que na época eram unidades descentralizada de Imperatriz. Essa unidade tinha sido construída, já funcionava há três anos só com contratados, só com professor e terceirizados, muito pequenininho. Depois construíram o prédio, que hoje funciona já bem mais moderno. E o prédio, um prédio grande, na época, já começou um prédio grande. E aí Sarney autorizou esse concurso para o Maranhão (TMFC01, p. 12).

Outra beneficiada deste momento político, a cidade de Imperatriz recebeu a primeira Unidade de Ensino Descentralizada do CEFET-MA³². Segunda maior

²⁷ Segundo Ramos (2014, p. 36), desde o final da década de 1980, todas essas escolas técnicas federais mencionadas já haviam encaminhado processos ao Ministério da Educação, solicitando sua transformação em Cefet.

²⁸ BAHIA: A Escola Técnica Federal da Bahia, por sua vez, foi transformada em Cefet por ação da Lei nº. 8.711, de 28 de setembro de 1993.

²⁹ As Escolas de Aprendizes e Artífices situavam-se nas capitais dos estados, com exceção da unidade do Rio de Janeiro, que foi estabelecida em Campos dos Goytacazes, cidade natal e base eleitoral do presidente Nilo Peçanha.

³⁰ Celso Jorge Pires Leal, diretor geral do Cefet – MA durante o período 1986 a 1994.

³¹ O sistema de identificação dos autores das falas encontra-se explicitado na p. 10, introdução.

³² Em um registro não mais disponível no site do Campus Imperatriz, havia a afirmação de que a ideia da instalação da Uned surgiu em 1984, passando a ser articulada com vários políticos da região. Entretanto, reconhecia que a ascensão de José Sarney à presidência conferiu ao projeto o impulso necessário para que o projeto se concretizasse.

cidade do estado, localizada no sudoeste do Maranhão, Imperatriz se estruturou rapidamente com a construção da BR 153, também conhecida como Rodovia Belém-Brasília, que trouxe à região um surto de crescimento a partir da década de 1980 (ALMEIDA, 2010, p. 33).

Em 12 de março de 1987, a Uned de Imperatriz é provisoriamente instalada no prédio da escola pública Dorgival Pinheiro de Sousa, até 19 de janeiro de 1990, quando é oficialmente inaugurada nas instalações atuais.

3.5 O cotidiano institucional do Cefet-MA

Ao final da década de 1980, o Cefet-MA também experimentava, além da mudança organizacional, alterações na sua gestão superior. Em 1986, Ronald da Silva Carvalho deixava o cargo de Diretor Geral da Escola Técnica, após ocupá-lo por cerca de três décadas. Em seu lugar, assumia Celso Jorge Pires Leal, cujas tomadas de posição repercutiram em novas alianças internas e externas na instituição (RUDAKOFF, 2014, p. 116).

Em pesquisa sobre a trajetória das professoras de Arte da Escola Técnica Federal do Maranhão, Alexandra Naima Rudakoff retrata que, em seu primeiro ano de gestor, Celso Leal iniciou um processo que desestruturaria o espaço artístico-pedagógico da escola, que até então era formado por grupos e espetáculos teatrais, banda de música e grupos de dança (Ibid, p. 117). Esta “reestruturação” teria catalisado a perda das características retratadas no capítulo anterior, relacionadas com a efervescência cultural e artística da escola na década de 1970.

Uma outra grande alteração vivenciada tanto pelos servidores, quanto pelos estudantes, teve relação com a estrutura física da escola e impactos em sua vivência. Esta mudança, que tanto pode ser atribuída às necessidades administrativas da transformação em Cefet como a uma decisão da nova gestão, consistiu na construção de um novo prédio, onde antes se localizava uma quadra de esportes, em um espaço aberto e central no território da escola.

Durante a vigência da ditadura militar, neste pátio os estudantes se reuniam em filas, cantavam o hino nacional, e seguiam ordenadamente às salas de aula, antes do início das aulas, diariamente (DMR02, p. 2). Entretanto, encerradas

as obrigações regulamentares, a quadra se transformava em um espaço de lazer que envolvia, principalmente, os servidores da instituição e seus filhos. Após a construção do prédio, este espaço foi perdido (TMMC03, relato não gravado).

Porém, a fala de maior impacto em remissão à expansão proporcionada pela criação do Cefet tem relação específica com suas consequências administrativas e organizacionais, levando-nos a indícios de que as reestruturações do órgão não tenham sido devidamente planejadas.

Aí houve a mudança pra Cefet. Essa mudança pra Cefet, ela se deu assim, prematuramente. Foi uma oportunidade. Se você me perguntar se nós estávamos preparados pra ser Cefet, nós não estávamos. **Nós éramos uma excelente Escola Técnica, mas nós não estávamos preparados pra ser Cefet.** Porque o Cefet, ele é uma estrutura já muito espelhada numa estrutura de universidade. Com departamentos acadêmicos, com diretorias, entendeu? Então, era uma estrutura diferente (DFD01, p. 5 grifo nosso)

Este sentimento de instabilidade decorrente das mudanças é coerente com a imagem de “duas escolas em uma” descrito por Ana Margarida Campello. Porém, há uma série de fatores políticos e culturais, tanto no cenário local quanto nacional, que podem ter colaborado para esta dificuldade. Sobre o assunto, Lélia Moraes reitera que as novas atribuições institucionais não foram assimiladas de imediato, ficando a escola conduzindo o ensino nos mesmos moldes da antiga Escola Técnica Federal por mais dois anos após sua transformação (MORAES, 2006, p. 94). E prossegue:

Apesar de o CEFET/MA, após mais de uma década de existência, contudo, já evidenciar alguns avanços na assimilação das características do modelo CEFET, ainda tem muitos limites a superar, tanto no que tange aos aspectos administrativos quanto pedagógicos, envolvendo desde o processo da gestão expresso na condução de políticas que dinamizam as relações de trabalho internas e externas, à configuração de uma pedagogia que responda satisfatoriamente aos interesses e necessidades da comunidade maranhense, até às dificuldades curriculares (Ibid., id).

Neste sentido, Mariza Rosa supõe possíveis razões para o atraso maranhense: alegados problemas de estrutura física e de recursos humanos, impossibilidade do governo federal financiar os custos da reforma, não ocorrência da esperada demanda de trabalho qualificado para o novo padrão produtivo que deveria ter-se difundido a partir dos grandes projetos Alumar e Vale do Rio Doce (ROSA, 1996, p. 32).

No âmbito nacional, a transição democrática, para Bresser-Pereira, não significou qualquer perspectiva de reforma do Estado, mas sim, no plano administrativo, uma volta dos ideais burocráticos dos anos 30, e no plano político, uma tentativa de volta ao populismo dos anos 50. A Constituição, e o capítulo da Administração Pública Federal, seriam resultado dessas forças contraditórias, que geraram uma coalizão política conservadora no Congresso Nacional (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 8).

Uma das grandes inovações que a carta constitucional trouxe para a Administração Pública foi o Regimento Jurídico Único, materializado na Lei n. 8.112/90. Entre suas disposições, reintroduz o instituto da estabilidade, uma “garantia constitucional de permanência no serviço público outorgada ao servidor que, nomeado para o cargo de provimento efetivo, em virtude de concurso público, tenha transposto o estágio probatório” (MEIRELES, 2016, p. 554)³³.

Bresser-Pereira, que posteriormente viria a se tornar ministro do governo FHC, desaprovava a “extrema rigidez” do RJU, chegando a destacar que ele “trata de forma igual faxineiros e professores, agentes de limpeza e médicos, agentes de portaria e administradores da cultura, policiais e assistentes sociais”, e que concede privilégios travestidos de direitos sociais, reflexos do “ressentimento da velha burocracia contra a forma pela a administração central fora tratada no regime militar” (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 10).

Este “retorno ao centro” também foi analisado por Frederico Lustosa da Costa. Apesar de discordar de Bresser-Pereira, afirmando que a Carta Constitucional, em si, representava uma reforma do Estado, alega que, do ponto de vista da gestão pública, foram eliminados os focos de flexibilidade e dinamismo na administração brasileira, “no anseio de reduzir as disparidades entre a administração central e a descentralização”, equiparando a administração indireta à direta para efeito de mecanismos de controle e procedimentos (COSTA, 2008, p. 858-859).

O Dasp foi extinto em 1986, sendo substituído pela SEDAP – Secretaria de Administração Pública da Presidência da República, última etapa de um processo de contínuo enfraquecimento notabilizado por reformas ineficazes e mal

³³ A estabilidade para servidores públicos havia sido criada, no Direito brasileiro, pela Constituição de 1938, e, já na vigência da Carta de 88, foi alterada pela Emenda Constitucional 19 (MEIRELES, 2016, p. 554). Importante destacar que todas as garantias estatutárias foram estendidas aos servidores que já ocupavam cargo público no momento de promulgação da lei, incluindo aí todos os funcionários do Cefet-sede, bem como os primeiros professores que ocupavam a sede provisória da Uned Imperatriz.

planejadas que aprofundaram a dissociação entre planejamento, modernização e recurso humanos. Tais funções, que foram distribuídas em órgãos diferentes, prejudicando sua coordenação, havendo pouca prioridade para a área de recursos humanos no Plano da Administração Pública Federal (MARCELINO, 1988, p. 46).

Findando o Dasp, modificou-se a logística dos concursos públicos para o pessoal do Poder Executivo. Uma das entrevistadas da pesquisa, servidora do Instituto desde 1984, foi admitida por concurso gerido pelo Dasp, cuja abrangência era tamanha, que o órgão em que ia trabalhar só foi conhecido no momento da posse.

Você fazia um concurso público geral, era um órgão, aí depois você seria distribuído nos órgãos federais do estado. Ou você ia pra Polícia Federal, ou você ia pro Ministério da Fazenda, ou então você ia para a Escola Técnica, você ia pra Delegacia de Agricultura, ou então você ia pra Sunab, e assim por diante, ou então você ia pra Universidade Federal. Então era um concurso grande, era um concurso assim, eu lembro que eram quatrocentas vagas de assistente desse que é o nível médio (TSFC02, p. 6).

Como bem explicitado por Gileno Marcelino, a tendência era a segmentação e enclausuramento das entidades e esferas da Administração. Assim, a admissão de pessoal ganhou características bem mais setorializadas, com o Cefet passando a ter a incumbência pela sua realização. Com a constituição de 1988 e o Regime Jurídico Único, a lotação e a carreira funcional de servidores adquiriram aspectos cada vez mais rígidos, no sentido de que a redistribuição foi restrita a órgãos similares, e ficou vedada a ascensão funcional, entre outras alterações.

3.6A Escola Agrotécnica

A primeira turma de alunos do Colégio Agrícola do Maranhão foi admitida em 1966, após terem realizado seleção no ano anterior. Eram 61 alunos, todos do sexo masculino, que se tornariam mestres agrícolas de nível fundamental, e posteriormente, técnicos agrícolas de nível médio. O diretor da época era Oscar Wilson de Cantuária Belo, que costumava referir-se ao colégio como “meu colégio” (SÁ, 2009, p. 65). A totalidade masculina também se manifestava no quadro de professores, em número de 10 (IBGE, 1967, p. 671).

No Brasil inteiro, as matrículas no início do ano de 1966 nos Colégios Agrícolas totalizaram 7.119, dos quais 459 eram mulheres. Estes dados servem para demonstrar o atraso em que se encontrava o Colégio maranhense, cujo número de matrículas era o menor do país. Em estados como o Piauí e Bahia, cujas primeiras admissões também foram registradas em 1966, as matrículas totalizavam 125 e 100, respectivamente³⁴ (IBGE, 1967, p. 672-673).

Registra-se que, por volta do ano de 1977, o Colégio Agrícola do Maranhão passava por uma grave crise, encontrando-se em vias de desativação por conta de suas precárias instalações. O diretor geral de então, Dílson Ramos Bessa, teria então coordenado um processo de resgate da credibilidade da instituição, tanto local quanto nacionalmente, com o auxílio técnico da Coagri. Neste processo, que contou com a revisão do currículo e diagnóstico da realidade agropecuária da região, bem como das condições socioeconômicas da clientela da escola, propiciou o aperfeiçoamento pedagógico da instituição (SÁ, 2009, p. 70).

Em 1979, no governo de João Figueiredo, os Colégios Agrícolas passam a ser denominados Escolas Agrotécnicas Federais, ficando a filial maranhense chamada Escola Agrotécnica Federal de São Luiz.

Em 1986, é extinta a Coagri, ficando o ensino agrotécnico de 2º grau subordinado diretamente à Secretaria de Ensino de 2º Grau (Sesg). Em 12 de abril de 1990, o ensino agrotécnico passa à alçada da Secretaria Nacional de Educação Tecnológica (Senete), que posteriormente, em 1992, veio a se chamar Secretaria de Educação Média e Tecnológica (Semtec), e finalmente, Setec, Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (2004 - atual). Este movimento demonstra a gradativa junção dos percursos da rede profissional agropecuária com a rede profissional industrial (MOREIRA, 2015, p. 63).

Somente em 1993 a agora Escola Agrotécnica Federal do Maranhão seria alçada à condição de autarquia, trinta e quatro anos após o seu equivalente na área urbana, a Escola Técnica Federal. Esta conquista se deu em decorrência da Lei nº. 8.731, durante o governo de Itamar Franco, e com ela veio autonomia administrativa de seus recursos físicos e de pessoal, financeira e pedagógica. Assim, algumas decisões sobre assuntos de interesse da instituição passaram a ter menos ingerência do Ministério da Educação, podendo ser efetivadas internamente,

³⁴ Um dado curioso é o fato do estado do Piauí contar com o mesmo número de dez professores, enquanto seu volume de alunos superava o dobro dos números do colégio maranhense.

garantindo independência e agilidade aos procedimentos de gestão (SÁ, 2009, p. 81)³⁵. Também neste ano é criada a Escola Agrotécnica Federal de Codó (Lei nº 8.760 de 30 de junho de 1993), entretanto, suas atividades somente tem início em abril de 1997.

A especificidade das Escolas Agrotécnicas sempre esteve, em grande parte, diretamente relacionada ao seu sistema pedagógico. O modelo escola-fazenda determinou a organização não só do processo educativo, mas do ambiente físico e organizacional da instituição. O sistema começou a ser implantado no Brasil durante a década de 60, e até o ano de 1979 já se encontrava completamente efetivado. Visava responder às necessidades técnicas e políticas do setor agrícola de produção, que passou a demandar por mão-de-obra tecnicamente qualificada (KOLLER, 2003, p. 49).

A ação primordial para a deflagração do sistema veio da missão oficial em que dirigentes de escolas agrícolas e técnicos do Ministério da Educação conheceram a experiência do ensino agrícola desenvolvida na cidade de Porto Rico, da América Central. Além disso, em 1969 foi criado o Centro Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal para a Formação Profissional de São Paulo (Cenafor)³⁶, com ação na capacitação de recursos humanos e no estudo de dos diversos modelos relativos à educação profissional. Foi após o retorno da visita ao exterior que os integrantes da missão, juntamente com o Cenafor, elaboraram o Manual do Sistema Escola Fazenda (KOLLER, 2003, p. 50).

Neste manual, o sistema é apresentado como “um sistema que se fundamenta principalmente no desenvolvimento das habilidades, destrezas e experiências indispensáveis à fixação dos conhecimentos adquiridos nas aulas teóricas”, e exalta o paradigma ao afirmar que “é uma escola dinâmica que educa integralmente, porque familiariza o educando com atividades semelhantes às que terá de enfrentar na vida real, em sua vivência com os problemas da agropecuária, conscientizando-o ainda de suas responsabilidades e possibilidades” (CENAFOR, 1966 apud KOLLER, 2003, p. 50).

³⁵ Um dos gestores entrevistados pelo autor exemplifica que um processo de aposentadoria passou a ser tramitado rapidamente, “sem traumas”, diferentemente de antes, em que o mesmo processo seria encaminhado a Brasília.

³⁶ O Cenafor foi extinto pelo Governo Sarney em 1986.

A partir da criação da Coordenação Nacional do Ensino Agrícola, a Coagri³⁷, órgão executivo responsável pela normatização e coordenação das escolas agrícolas federais, o modelo escola-fazenda pôde ser adotado pelas escolas de forma generalizada. Adaptado da proposta inicial do Cenafor, o sistema consistia de três pilares na sua efetivação: salas de aula, Unidades Educativas de Produção (UEPs) e Cooperativa-Escola (SÁ, 2009, p. 70).

Nas salas de aula, espaço de interação entre professor e aluno, seria estimulado o desenvolvimento da capacidade de análise e reflexão, e o currículo aprimorado, conforme os conteúdos das disciplinas do Núcleo Comum e da Parte Diversificada. As Unidades Educativas de Produção funcionariam como laboratórios de ensino das disciplinas da Parte Diversificada, constituindo unidade didática completa, incluindo uma sala-ambiente onde seriam ministrados os conteúdos das disciplinas de Agricultura e Zootecnia. Já a Cooperativa-Escola consistiria em uma instituição de direito privado com estrutura e estatuto próprios, dirigida e administrada por uma diretoria eleita por assembleia geral. Tinha por objetivos realizar a comercialização da produção, além de oportunizar o aprendizado dos princípios do cooperativismo (BRASIL, 1991, p. 11).

Figura 1: Gráfico do sistema escola-fazenda



Fonte: BRASIL, 1991, Diretrizes de Funcionamento de Escolas Agrotécnicas

Entre outros mecanismos pedagógicos característicos da Escola Agrícola estavam a monitoria, o estágio curricular supervisionado e os plantões em período de férias, feriados ou finais de semana. Na monitoria, alunos do último ano do curso

³⁷ Criada em 1973 pelo Decreto nº. 72.434, de 9 de julho, durante a presidência de Emilio Garrastazu Médici.

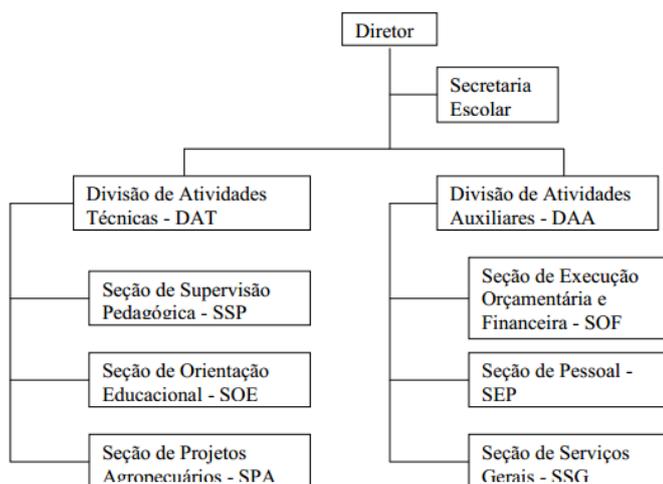
exerciam a coordenação de grupos de trabalho, sob a orientação de um professor. O estágio visava a gradual inserção do aluno no mundo do trabalho, também direcionado aos estudantes em fase de término dos estudos. Já os plantões tinham por objetivo dar continuidade ao manejo dos setores de forma diuturna, para que suas atividades não fossem interrompidas durante fins de semana, feriados e férias (SÁ, 2009. p. 72).

Uma outra característica marcante destas escolas era o regime de internato. Na verdade, o internato fora dominante nos estabelecimentos federais de ensino profissional agrícola de 1934 a 1967, para o qual o Ministério da Agricultura adotou uma política de assistência integral aos alunos. Estruturado para atender às necessidades da clientela pobre que recorria a este tipo de instituição, o sistema também era devido à localização do estabelecimento, geralmente na zona rural (CONCEIÇÃO, 2010, p. 81).

Para atender às necessidades que uma escola em regime de internato impõe, a gestão da Escola Agrotécnica divergia bastante de uma escola comum – e também das Escolas Técnicas Federais. Para acomodar seus alunos residentes, não só se fazia necessária uma estrutura de alojamentos e áreas comuns, como também de alimentação, demandando funcionários, estrutura física e regulamentos para o fornecimento destes serviços.

Quanto à sua estrutura organizacional, SÁ (2009, p. 105) reproduz o organograma vigente em 1975 para destacar a ausência de entes colegiados, marca do período militar.

Figura 2: Organograma das Escolas Agrotécnicas Federais em 1975



Fonte: BRASIL (1975)

Fonte: SÁ, 2009, p. 105

Em 1998, foram instituídas eleições indiretas para indicação de seus diretores, no modelo de lista tríplice, submetida ao Mec. A estrutura dessas escolas passou a compor, conforme o art. 4º do Decreto nº 2.548, de 15 de abril de 1998:

I - órgão executivo: diretoria-geral; II - órgão de assistência direta e imediata ao diretor-geral; gabinete; III - órgãos seccionais: a) Departamento de Administração e Planejamento; b) Procuradoria Jurídica; IV - órgão específico singular: Departamento de Desenvolvimento Educacional; V - órgãos colegiados: a) Conselho Diretor; b) Conselho Técnico-Profissional.

Conforme o referido decreto, cabia ao Conselho Diretor de cada escola a definição do processo de elaboração da lista tríplice, bem como a criação de outros conselhos, como de alunos, classe e de professores. O Conselho Diretor era composto por 10 membros titulares e seus respectivos suplentes, e presidido pelo diretor-geral da escola:

dois representantes do corpo docente indicado por seus pares; um membro do corpo técnico-administrativo indicado por seus pares; um representante do corpo discente escolhido por seus pares; três representantes das federações, sendo um da agricultura, um do comércio e um da indústria, indicados pelas respectivas entidades; um técnico, egresso da escola, indicado por associação representativa legalmente constituída ou por assembléia de ex-alunos; e um representante da Secretaria de Educação Média e Tecnológica, do Ministério da Educação e do Desporto (BRASIL, 1998)

A Escola Agrotécnica Federal de São Luís definiu que a escolha para definição da lista se daria em três turnos (um para cada nome da lista), em votação secreta, entre os membros do conselho diretor, fechada à participação da comunidade (SÁ, 2009, p. 114).

3.7As escolas federais no contexto do governo FHC

A reforma educacional empreendida durante a presidência de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) se manifestou em um conjunto de medidas, leis, resoluções, decretos, programas e políticas que promoveram mudanças significativas também na educação profissional. A concepção dessa reforma tinha por objetivo a resolução dos “problemas e distorções” identificados na rede de escolas técnicas federais, tais quais, o seu elevado custo, limitação de vagas, acesso dificultado de alunos trabalhadores e de baixa renda, cursos de duração muito longa e que não respondiam às demandas do setor produtivo, além da disposição da maioria dos seus egressos em prosseguir estudos no ensino superior, desviando-se do mercado de trabalho imediatamente (LIMA FILHO, 2003, p. 19).

Assim, suas ações para “redefinir a estratégia de gestão da rede federal de educação tecnológica” consistiriam em: separar, do ponto de vista comercial e operacional, a parte profissional da parte acadêmica, dar maior flexibilidade aos currículos, adaptando-os às mudanças do mercado de trabalho, promover a aproximação das escolas com o mundo empresarial, e, encontrar formas jurídicas para o funcionamento autônomo e responsável das escolas técnicas e Cefets (CUNHA, 2005b, p. 252).

O principal documento deste conjunto consiste no decreto 2.208, de 17 de abril de 1997, que ao longo de seus doze artigos estabelece objetivos, níveis e modalidades da educação profissional, bem como seus mecanismos de articulação com o ensino regular. O decreto configurou a educação profissional como um sistema paralelo ao ensino médio, a qual passaria a ser composta de três níveis: o básico, destinado à qualificação e requalificação e reprofissionalização de trabalhadores, independente de escolarização prévia; o técnico, destinado à habilitação profissional aos alunos matriculados no ensino médio ou dele egressos; e o nível tecnológico, referente a cursos de nível superior na área tecnológica.

A política de efetiva desvinculação entre ensino médio e ensino técnico pretendia, segundo o discurso oficial, resolver a distorção que fazia os jovens procurarem o ensino profissional sem ter realmente interesse em emprego imediato. Foi possibilitado, então, que o aluno cursasse o ensino técnico ao mesmo tempo que o ensino médio (forma concomitante) ou então, depois deste (forma subsequente). Os cursos integrados, que ofereciam a educação geral ao mesmo tempo que a profissional, foram proibidos.

Um dos maiores impactos sentidos pela rede federal de escolas foi devido à proibição de sua expansão. Este foi a consequência lógica do acréscimo do parágrafo 5º ao artigo 3º da lei nº. 8.948, de 8 de dezembro de 1994, que dispunha sobre o Sistema Nacional de Educação Tecnológica e transformava todas as Escolas Técnicas Federais em Centros Federais de Educação Tecnológica. Com a nova redação, a criação de novas unidades de ensino somentese daria por meio de parcerias com estados, municípios, Distrito Federal, setor produtivo ou organizações não governamentais.

Como mencionado anteriormente, o Cefet do Maranhão havia sido o penúltimo a vivenciar o crescimento oportunizado à primeira geração dos Cefets. A proporção das mudanças vivenciadas por esta e pela seguinte, transformada entre 1997 e 2002, adquiriu contornos distintos. Não à toa, Paraná, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Maranhão e Bahia ganharam na rede o apelido de “cefetões”, e os demais, “cefetinhos”. Sobre a extensão das diferenças, Ana Campello explicita o quanto aquela primeira geração tinha concepções de educação mais robustas do que a segunda:

Quando, no início da implantação da reforma da educação profissional, no interior das escolas da rede federal chamava-se “cefetinhos” a esses novos CEFET, explicitava-se a diferença de concepção entre esses novos CEFET cuja identidade pedagógica estava claramente direcionada para o desenvolvimento de cursos técnicos pós-secundários e de formação de tecnólogos, cursos práticos de formação profissional *stricto sensu* que deveriam oferecer uma educação mais concreta e mais próxima do mercado de trabalho, do que aqueles CEFET dos anos 1970 já inicialmente constituídas como Instituições Federais de Ensino Superior, com base na *Lei n. 5.540/68*(CAMPELLO, 2007, p. 6).

Ora, este “redimensionamento” tinha clara relação com o propósito do governo de orientações neoliberais para as escolas federais de educação profissional: um “modelo de curta duração, baixo custo, centrado no ensino aplicado,

dissociado da pesquisa e da extensão, flexível e em conformidade com as demandas imediatas dos setores produtivos” (LIMA FILHO, 2003, p. 43).

É por isso que a “expansão” foi sentida, pela as instituições, como um aperto de cinto. As novas regulações se juntaram à estagnação do quadro de pessoal e da estrutura física das escolas da rede federal, e configuraram um cenário de verdadeira desestruturação da rede pública de educação profissional, em uma lógica perversa. Com o argumento de que as escolas técnicas federais são muito mais custosas financeiramente do que as escolas e nível médio dos sistemas estaduais, escolheu-se reduzir suas despesas com o objetivo de se igualarem a estas. Sem se perceber, entretanto, como o aumento na procura das escolas técnicas, que ofereciam uma educação geral de boa qualidade, teria ligação com a deterioração da educação dos sistemas estaduais (CUNHA, 2005b, p. 259).

Ao longo de seus muitos ciclos organizacionais e políticos, as escolas federais de educação profissionais já tiveram sua sobrevivência ameaçada diversas vezes. Pouco tempo depois de sua criação, por exemplo, as Escolas de Aprendizizes e Artífices encontraram muitas dificuldades para sua estruturação, tais como a instalação em prédios inadequados e falta de qualificação apropriada de seus professores e diretores. Atualmente, este também é um problema que atemoriza a rede federal, em vista dos sucessivos cortes de investimentos públicos que sucederam à deposição do Partido dos Trabalhadores do Executivo Federal, em 2016, através do *impeachment* de Dilma Rouseff.

No imaginário dos servidores do Instituto Federal do Maranhão, a década de 1990 representou um desses momentos. Nos corredores da instituição, em espaços de diálogo informais ou mesmo formais, sempre foi perceptível uma espécie de consenso social a respeito dos efeitos negativos do governo de FHC no funcionamento pleno desta autarquia pública³⁸, bem como o atendimento de seus principais objetivos constituintes.

No Cefet-MA, o cenário desfavorável se fazia sentir também na unidade descentralizada de Imperatriz, que por sua criação recente, ainda estava longe de consolidar seu papel no desenvolvimento econômico e social da região. Além disso, faltavam à Uned os necessários recursos de poder político para defesa da sua

³⁸ No dia em que redigi este parágrafo, ouvi de uma colega de trabalho, ao comentar as recentes notícias de cortes na educação pelo governo Bolsonaro, que “se aguentamos os oito anos do PSDB, aguentamos qualquer coisa”.

própria estruturação e sobrevivência. Assim, na memória dos servidores ouvidos por esta pesquisa, a falta de recursos é elemento marcante do cotidiano da escola.

Nós éramos recém-admitidos na rede federal, pra nós, foi difícil, porque coincidiu essa passagem de Escola Técnica pra Cefet, coincidiu com o governo do Fernando Collor. Porque nós da rede federal, nós somos muito balizados, marcados pelo que acontece no governo federal. Troca de presidente, troca de ministro, tudo isso afeta nós aqui embaixo, né? Então, na época da transição escola técnica pra Cefet, nós tínhamos notícia que era muito bom, que ia ser bom pra nós, mas nós nem usufruímos dessa bondade porque foi um período marcado por todas as agruras do neoliberalismo na educação, certo? Foi marcado por contenção de gastos, se a contenção de gastos era grande na nossa escola-mãe, que era o Cefet São Luís, você imagina pra nós, numa Uned de Imperatriz? (TSFC01, p. 5)

Pode-se observar, a partir das narrativas obtidas, que o cenário de recursos escassos se aglomerava às características centralizadas e pouco participativas da gestão, com consequências diretas para o relacionamento do Cefet sede com sua Uned. Afastadas por uma distância física de 632 quilômetros, estas duas organizações parecem ter coexistido com o mínimo de contato entre si, relação esta que, entre os membros da menor e dependente Uned, fosse crescendo o sentimento de submissão, ressentimento, e até rivalidade.

P: Então, durante os anos 90, você pode retratar a relação da Uned com São Luís de forma bem distante? R: Bem distante. Muito distante. E eles faziam questão de nos dizer isso. Eu me lembro que uma vez num discurso no auditório, um professor que era o diretor de ensino, falou que a Uned não foi criada, foi abortada. E ele repetia isso sempre que era necessário. Eu enfrentei muitos problemas como representante da Uned, como uma pessoa da Uned representando os funcionários do Cefet como um todo (TSFC01, p. 4).

Teve um certo estremecimento, porque como era uma instituição-mãe, eles não admitiam que a gente ocupasse determinados espaços que eram anteriormente deles, como nós ocupamos com a Eletronorte, nós ocupamos com a Cemar, com a Caema, que tudo vinha estagiário de lá, e a gente foi ocupando os locais aqui na região, mesmo sendo Uned (TSFC01, p. 3).

Um fato relatado por TSFC01 ilustra com tintas bastante dramáticas como a mudança de rota em termos de política pública levou a Uned Imperatriz a ser considerada um “peso” para a sede. Representante do corpo técnico-administrativo no Conselho Diretor do Cefet nos anos 1990, ela era única conselheira originária da Uned. E ali, teve notícia de um incipiente movimento pela extinção da Unidade, que,

entretanto, não era partilhado pelo diretor geral. A exposição é um pouco extensa, mas vale ser reproduzida:

E ele (Celso Leal) tinha uma amizade muito grande por isso aqui, uma dedicação. Claro que como ele não tinha recurso nem pra lá, e tinha muita pressão, até quando conseguia alguma coisa, pra mandar pra cá, a gente passou muitas privações. Mas ele tinha todo um carinho por aqui. Aí ele me ligou, disse que ia ter essa reunião e que a Uned estava correndo risco. Que eu não podia deixar de ir, não esperasse autorização de viagem nem diária nem nada, fosse. E assim eu fiz. A reunião era um dia de manhã e eu saí daqui à noite e amanheci lá. Mas isso foi um susto pra eles, porque eles não esperavam eu chegar. E como eu já sabia do que tava passando, porque ele me disse, a primeira pessoa que eu chamei pra conversar foi o representante que era do Mec, de Brasília. Conversei com ele, contei a nossa situação, eu esqueci o nome dele. Uma pessoa muito sensata, muito centrada, um grande educador. Uma pessoa realmente comprometida com os destinos da sociedade. Aí eu chamei ele em particular, conversei, e disse da nossa situação e do que tava rolando lá nos bastidores. Aí quando o presidente, que era o diretor, abriu lá a sessão, eu me inscrevi pra falar primeiro logo. E o relator tava lá com o processo guardadinho pra apresentar e pedir a aprovação. Se eu não tivesse lá, com certeza seria aprovado. Aí eu falei, não disse que sabia do movimento, não. Falei da situação que a gente tava vivendo, falei do movimento que nós estávamos fazendo aqui em Imperatriz, do apoio que nós estávamos recebendo dos sindicatos, dos grêmios, das associações, clubes de mães, da Fiema, da Associação Comercial, do clube dos diretores lojistas, de todas as instituições da cidade a gente tava recebendo esse apoio, e que a gente já tinha feito contato com a bancada maranhense no Senado e na Câmara Federal, e queria contar com o apoio deles, dos conselheiros. Aí falei da importância dessa escola pra Imperatriz, que assim como o Cefet Maranhão fez história no Maranhão como um todo, mas ele não tinha condições de abranger todas as regiões e todos os lugares, nós aqui estávamos cumprindo esse papel. Falei que a educação profissional era importante aqui, que era um pólo de desenvolvimento, e tal. Sabe, eu me inspirei. Falei, e disse que contava com os conselheiros pra dali sair um documento pra nós também sermos representados por eles junto ao ministro. Aí a pessoa que tinha levado o documento pra nos desligar nem falou no assunto! Depois da minha fala, e que todo mundo aprovou e que, sabe, eu até me emocionei na hora. Não cheguei a chorar, mas falei emocionada, ali. Em nome dos colegas, em nome da sociedade daqui dessa região, da região tocantina, e tal e tal. Aí, pronto. Foi aprovado que nós iríamos lutar, a segunda pessoa a falar foi o conselheiro de Brasília, lá do Mec. E foi assim, contundente, conclamou a todos também. Aí pronto, o movimento morreu. Quer dizer, não foi nem deflagrado. P: Foi abortado (risos). R: É, esse foi abortado (TSFC01, p. 6).

Na Escola Agrotécnica de São Luís, a percepção de um ex-gestor ao descrever a situação da escola ao final do governo de Fernando Henrique Cardoso, aponta para uma “escola acabada, desrespeitada no Ministério da Educação e na Setec) (DMD04, p. 4). Ou seja, a partir de gozar a autonomia administrativa inerente à sua condição de autarquia, os recursos financeiros disponibilizados à sua manutenção eram absolutamente insuficientes.

Mas a escola tava muito ruim, muito ruim. A moral profissional, e eu quero dizer, dos trabalhadores, não era das melhores. Se você pensa, um professor dando aula numa sala de aula fechada, um ambiente como esse daqui, você dá uma tarde toda, com incidência de sol muito forte, ventilador tec, tec, tec, com as palhetas esgarçadas, viradas. Então, era um ambiente muito ruim (DMD04, p. 4).

Além disso, havia também a preocupação com os aspectos democráticos e participativos da gestão dessas escolas, os quais foram motivadores de diversas produções acadêmicas realizadas por membros de sua própria comunidade funcional. É o caso da tese de doutorado de Madalena Neves, professora do Cefet-MA, conselheira e vice-diretora no período de 1992 a 2002, e que atualmente desempenha o cargo de Diretora Geral do Campus Rosário.

Em seu trabalho, Neves faz referência a um diagnóstico realizado em 1998 por especialistas cubanos, professores mestres e doutores do Instituto Superior de la Educación Técnica y Profesional (ISPETP). Neste diagnóstico detectou-se “falta de planejamento integrado, ensino desvinculado da administração, falta de diagnóstico com a comunidade, centralização administrativa, falta de estratégia de trabalho, morosidade nas ações e excesso de burocracia” (NEVES, 2008, p. 69)³⁹.

Tais problemas, ao ser sistematizados, segundo a autora, foram condensados em um documento chamado Planejamento Estratégico, em 1999, destinado aos anos 2000 e 2002, após a realização de um seminário, desenvolvido em comissões. Deste seminário, concluiu-se pela inexistência de uma série de instrumentos de gestão: política de fortalecimento da motivação e compromisso profissional, política de capacitação relacionada com os objetivos institucionais, supervisão, assessoramento e avaliação acadêmicas, projeto pedagógico de incidência transversal, bem como definição na política educacional (Ibid., 69-70).

Ora, apesar deste trabalho realizado, a autora relata que nenhuma das recomendações do seminário foram aproveitadas pela gestão, persistindo-se tais insuficiências. Em sua própria pesquisa, observou, a partir de acompanhamento de reuniões departamentais, de direção e conselhos:

³⁹ Os trechos da mencionada tese serão aqui reproduzidos em tradução livre, tendo em vista sua publicação em língua espanhola.

Falta de compromisso da direção para com a execução de determinadas ações, pouca clareza na transmissão dos objetivos institucionais, criação de falsas expectativas para a comunidade educativa, erro na dosagem do esforço para a implementação de ações, insegurança pessoal de alguns diretores, falta de capacitação profissional para execução de tarefas da função gerencial, medo de perder sua posição ou a função gerencial, medo da gestão, causado pela possível aparição de novos pontos de tomada de decisão, falta de transparência na comunicação e divulgação das ações, ausência de participação da comunidade educativa do centro, burocratização das ações, morosidade nos processos de decisão e ações, centralização do poder, insatisfação da comunidade educativa, ausência de avaliação das ações do centro (Ibid., p. 73).

Ao aplicar seus questionários aos três segmentos da instituição e analisar seus resultados, Neves concluiu pela falta de correspondência com as potencialidades do centro (prestígio, antiguidade, qualidade), persistindo sérios problemas de gestão e direção que não favorecem o envolvimento da comunidade. Além disso, identificou uma “equipe de direção com rasgos de autoritarismo e burocratismo e pobre disposição para resolver os problemas do centro”, pobre gestão da política de desenvolvimento e capacitação dos servidores, por não ser colegiada e inadequada exploração do desenvolvimento tecnológico no ensino e na gestão.

Da leitura da obra, em especial da sintomática observação que “apesar dos dirigentes reconhecerem que os problemas pedagógicos são os centrais, suas principais atividades refletem uma maior atenção aos problemas administrativos”, emerge um cenário de pedagogia burocrática, a forma que Mauricio Tragtenberg utilizou-se para sintetizar um sistema onde os meios de controle se tornam fim, e os fins são esquecidos (TRAGTENBERG, 2004, p. 52).

Em relação à Escola Agrotécnica Federal de São Luiz, faremos menção ao trabalho dissertativo de Jean Magno Moura de Sá, docente da instituição, atual Campus Maracanã do Ifma, que analisou a gestão da escola no período de 2002 a 2006, priorizando em sua análise o modelo escola-fazenda, as marcas neopatrimoniais arraigadas em sua cultura organizacional e o ordenamento da gestão.

Sá reconhece a importância do modelo escola-fazenda na constituição da cultura organizacional de uma escola agrotécnica federal, de forma a reproduzir os ambientes da esfera privada, com todas as fases da produção, inclusive comercialização, sendo o ensino relegado ao segundo plano.

Ao longo do percurso histórico descrito no trabalho, observamos que as Escolas Agrotécnicas passaram com muita dificuldade pelas reformas empreendidas durante os anos 90. Sá menciona, por exemplo, as complicações geradas pela redução na carga horária dos cursos técnicos, que impossibilitava a mesma dedicação dos alunos às atividades práticas, tendo consequências tanto para o sistema de trabalho da escola, com o governo acenando para a terceirização de mão-de-obra, e para a redução da qualidade dos cursos (SÁ, 2009, p. 85).

A gestão, por sua vez, pouco avançava no sentido de maior participação da comunidade, pois mesmo com mudanças em nomenclaturas de departamentos, as instâncias colegiadas continuavam a desempenhar a função de meros espaços de referendo das decisões dos diretores (Ibid, id.). Entretanto, percebe-se um princípio de racionalização da gestão, a partir de medidas de controle orçamentário, como a baseada na relação professor-aluno.

Destaca, ainda, a exigência de que cada instituição federal, para que pleiteasse recursos junto ao Proep, apresentasse um planejamento estratégico, uma nova exigência que veio com a reforma. No aspecto pedagógico, a exigência crescente de simplificação dos cursos técnicos levou à fragmentação do curso de agropecuária em três habilitações: agricultura, zootecnia e indústrias rurais, medida que encontrou muita resistência e perplexidade na instituição (ibid. p. 87).

Até o ano de 2002, final do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, a política de educação profissional refletia, em certa maneira, a orientação geral deste governo, em que a responsabilidade por políticas públicas não era vista como exclusiva do Estado, mas compartilhada com entidades do terceiro setor, privilegiando-se a descentralização e a flexibilização (COSTA, 2008). O sistema existente abrangia ações voltadas à qualificação e requalificação profissional, cujo símbolo foi o PLANFOR - Plano Nacional de Formação Profissional, posteriormente chamado de Plano Nacional de Qualificação (FRIGOTTO, 2007, p. 1140). As ações deste plano eram implementadas pelo Sistema S, Organizações Não-Governamentais, sindicatos e escolas privadas.

Tal sistema não foi inventado neste período. Mesmo antes da elaboração do PLANFOR, as iniciativas do Estado brasileiro para a educação profissional eram caracterizadas, no plano da execução, pela divisão das responsabilidades pela formação da força de trabalho com a sociedade civil, destacando-se a classe

empresarial (CÊA, 2003). A exceção a este padrão consistia justamente nos Centros Federais de Educação Tecnológica, em suas diversas nomenclaturas através dos anos, cuja fundação remonta ao ano de 1840.

Uma das consequências dessa política foi o sucateamento e estagnação destas instituições de educação profissional estatais (AMORIM, 2013), tendo em vista que não era prioridade do governo o investimento na educação profissional associada ao ensino básico. Na verdade, a modalidade do ensino médio integrado ao técnico foi proibida, de acordo com o texto do decreto n. 2.208/97. Substancialmente, os programas de qualificação também foram alvo de contundentes críticas, definidos, por exemplo, como fragmentados e aligeirados (FRIGOTTO; CIAVATTA; RAMOS, 2005a), ou como resultado de uma política social focalizada e precária (CÊA, 2003).

4A POLÍTICA DOS INSTITUTOS FEDERAIS

Entre os modelos teóricos que buscam explicar a fase de formulação de políticas públicas está o de Múltiplos Fluxos (multiple stream model), desenvolvido por John Kingdon. O autor considera as políticas públicas como um conjunto formado por quatro processos, sendo estes: o estabelecimento de uma agenda de políticas públicas, a consideração das alternativas para a formulação de políticas a partir das quais as escolhas serão realizadas, a escolha dominante entre o conjunto de alternativas disponíveis e, finalmente, a implementação da decisão (CAPELLA, 2006).

Na linha empreendida por Kingdon, que privilegia estágios pré-decisórios da formulação da política, o estudo da formação da agenda que levou à expansão dos institutos federais tem o potencial de fornecer ricas informações sobre o contexto da política, sociedade e instituições daquele momento. Isso porque, para o modelo de Kingdon, a mudança da agenda é o resultado da convergência entre três fluxos: problemas, soluções ou alternativas e política (ibid.).

Porém, é central no modelo de Kingdon a ideia de que alguns atores são influentes na definição da agenda governamental, dando especial atenção ao papel do presidente, considerado o ator mais forte na definição da agenda. Considerando as regras do processo democrático, é possível afirmar que a eleição de Luís Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores, à presidência da república, em 2002, expressou o descontentamento social com os resultados das políticas implementadas por Fernando Henrique Cardoso. Era o início da adesão a um projeto político que se apresentava como novo e oposto ao de seu antecessor.

4.1 Contexto da formulação e impasses da implementação

A expansão da rede federal de educação profissional e tecnológica foi um dos grandes projetos empreendidos pelo governo federal a partir da ascensão do Partido dos Trabalhadores ao comando do Poder Executivo brasileiro. Paralelamente a um processo semelhante ocorrido na política de ensino superior, a

política pública de que trata este trabalho movimentou vultosos investimentos e modificou permanentemente uma parte importante da burocracia brasileira.

Com a mudança na chefia do Estado, também são alterados os atores influenciadores da agenda governamental. Para Kingdon, a comunidade acadêmica compõe o que ele conceituou de “atores invisíveis”, com atuação mais freqüente na elaboração de alternativas. “Uma vez que uma questão ascende à agenda governamental, os formuladores de políticas voltam-se para comunidades que podem ser relevantes na proposição de soluções para os problemas” (CAPELLA, 2006, p. 35).

Na obra de Gaudêncio Frigotto, Maria Ciavatta e Marise Ramos, temos uma caracterização deste segmento de intelectuais, configurado a partir do processo contínuo de embates sobre o teor das leis e regulamentos que tangem a educação brasileira, e que se aglomeram primordialmente à esquerda no espectro político brasileiro.

O fato de a regulamentação da educação profissional formulada a partir da LDB (Lei n. 9.394/96), especialmente com o Decreto n. 2.208/97 e as Diretrizes Curriculares Nacionais para o ensino técnico e o ensino médio (Brasil, CNE, 1998a, 1998b, 1999a, 1999b), **ter sido contestada pelas forças progressistas da sociedade brasileira** e assimilada pelos segmentos conservadores, sempre de forma contraditória, não levaria a esperar que a política de democratização e de melhoria da qualidade da educação profissional se instituísse a partir da implementação dessas regulamentações. Ao contrário, de 1996 a 2003, lutou-se por sua revogação, apontando-se para a necessidade da construção de novas regulamentações, mais coerentes com a utopia de transformação da realidade da classe trabalhadora brasileira. (FRIGOTTO; CIAVATTA; RAMOS, 2005b, p. 1088) (grifo nosso)

Gradualmente, foi construído um novo modelo para a educação profissional, cujas bases vinham sendo discutidas desde a década de 1980 (FRIGOTTO; CIAVATTA; RAMOS, 2005b, p. 1106). Sintetizadas no conceito de politecnia, buscava-se romper com a ideia “em que a profissionalização é entendida como um adestramento a uma determinada habilidade sem o conhecimento dos fundamentos dessa habilidade e, menos ainda, da articulação dessa habilidade com o conjunto do processo produtivo” (SAVIANI, 1997 apud FRIGOTTO, 2007, p. 1145).

Em documento elaborado pela nova gestão da então Secretaria de Educação Média e Tecnológica, em fevereiro de 2004, são acolhidos os argumentos da comunidade acadêmica, e é assumida pelo Estado a relação entre a estruturação da educação profissional da época com a sua precarização, tanto em matéria de

conteúdo quanto em volume de beneficiados. Este documento se propunha a justificar a primeira de uma série de ações que estavam por vir: a revogação do Decreto n. 2.208/97, até então o principal instrumento legal da educação profissional.

No plano do conteúdo, a mudança mais profunda foi a instauração de uma nova forma de dualismo na educação, ao separar a oferta de ensino médio do ensino técnico, e restringir a oferta do ensino médio nas instituições federais de educação tecnológica. Essas medidas também tiveram repercussão nos sistemas estaduais. Nessas, a matrícula de educação profissional nas redes públicas foi reduzida significativamente, enquanto as matrículas de ensino médio não cresceram na proporção que se esperava. No âmbito das concepções, o ideário de um sujeito autônomo, protagonista de cidadania ativa, fortemente sinalizado nos debates das décadas acima assinaladas foi reduzido à perspectiva da adaptação aos requisitos imediatos do mercado. No que se refere ao método, as decisões foram tomadas de forma vertical e imperativa, tendo gerado enormes constrangimentos na área, mormente nas redes federal e estadual de educação profissional (BRASIL, 2004).

Em seu lugar, foi instituído o Decreto n. 5.154/2004, que, entre outras disposições, estabelece, em adição à modalidade concomitante e subsequente de educação profissional de nível médio, o ensino integrado – em que o curso técnico é oferecido ao mesmo tempo que o ensino médio, cursados pelo aluno em matrícula única. Outras legislações importantes do mesmo ano: decreto 5.224, que dispõe sobre a organização dos Centros Federais de Educação Tecnológica, autorizando-os a ofertar todos os níveis da educação tecnológica, desde o básico até a pós-graduação, dedicando-se também à pesquisa, licenciatura e prestação de serviços; e o 5.225/04, que o complementa, dispondo especificamente sobre o ensino superior nessas instituições (CHRISTOPHE, 2005).

Para o cientista político André Singer, em 2006, ano da reeleição de Lula para um segundo mandato, houve um "duplo deslocamento de classe que caracteriza o realinhamento brasileiro e estabeleceu a separação política entre ricos e pobres, a qual tem força para durar por muito tempo" (SINGER, 2012). Para este autor, o sucesso das políticas implementadas no primeiro mandato, caracterizadas por ocasionar a melhoria do padrão de consumo do subproletariado, conferiram-lhe uma maioria eleitoral fortemente identificada com as regiões Norte e Nordeste do país. Ele também reconhece o papel do fator ideológico relacionado à figura mítica construída em torno do presidente, devido à sua origem pobre e nordestina (ibid, p. 70).

Da análise conjuntural da época, podemos perceber a convergência de fluxos no sentido de uma reestruturação das estruturas e instituições públicas, no sentido de fortalecer o sistema de educação formal, regular e integrado. Suas concepções e materialidade pretendiam alinhar-se com o ideal da politecnia, proporcionando uma educação emancipadora e de qualidade que qualificasse especialmente os filhos da classe trabalhadora para o domínio da ciência e tecnologia, e não só sua mera reprodução.

Deste caldo de ideias nasce a concepção dos institutos federais, que consistiram na marca do governo do Partido dos Trabalhadores imprimiu na estrutura preexistente de educação profissional pública e regular. Observa-se que durante o primeiro mandato de Lula foram concentradas diversas ações que podem ser classificadas como de formulação da política, notadamente a formação de instâncias de discussão com a sociedade para identificação de problemas e discussão de soluções, bem como atos preparatórios como a reformulação da estrutura burocrática do Ministério da Educação, instrumentalizando-se administrativamente para este projeto de grande porte.

Entre estas ações, destacamos: Seminário Nacional de Educação Profissional - Concepções, Experiências, Problemas e Propostas (16 a 18 de junho de 2003); Criação da SETEC - Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica, a partir da transformação da antiga SEMTEC - Secretaria de Educação Média e Tecnológica (2004); Fórum Nacional de Educação Profissional e Tecnológica (17 e 18 de Agosto de 2004); Proposta "Políticas Públicas para a Educação Profissional e Tecnológica" (2004). Já em 2005, temos as primeiras ações de execução da política, com o lançamento da primeira das três fases da expansão, e a construção de 64 novas unidades. Destaca-se a edição da Lei nº 11.195/05, que dá nova redação ao § 5º do art. 3º da Lei nº 8.948, de 8 de dezembro de 1994, sinalizando a retomada do processo de expansão da Rede Federal, anteriormente bloqueado pela antiga redação do referido parágrafo.

Jean Sá destaca que um dos grupos de trabalho do Seminário Nacional de Educação Profissional discutiu a gestão democrática das instituições da rede federal, cujas propostas, organizadas no documento final, indicavam, entre outros pontos, para a garantia da autonomia das instituições, revisão de seus mecanismos

de gestão, exigência legal da eleição direta de seus dirigentes⁴⁰, composição paritária dos conselhos escolares (SÁ, 2009, p. 92).

De fato, estava-se iniciando um período favorável a tais mudanças. A eleição de Lula simbolizou a culminância de um processo que se desenvolvia há vários anos, levando ao poder uma coalizão de setores populares, partidos de esquerda e centro-esquerda, bem como setores do empresariado nacional, e alimentou a expectativa pela reformulação das relações entre o Estado e a sociedade e superação de práticas meramente gerencialistas.

Para estes dois gestores de instituições à época da transformação, entretanto, a concepção dos institutos federais resultou do balanço das forças representadas pelos grupos das escolas e do Ministério da Educação, bem como de cálculos estratégicos da política partidária:

Havia uma pressão da base já na transformação em universidades tecnológicas, esse é um ponto a ser considerado dentro deste nosso histórico. (...) Eles deram uma pressão em cima do Ministério da Educação pra nos transformar em universidades tecnológicas. O MEC, naturalmente, fez a conta, eu não tenho estudo pra isso, mas o que a gente percebe é isso, o MEC fez a conta e nessa conta, e nessa conta ele disse não, não dá pra transformar essa gente toda em universidade, fica muito caro. Porque a estrutura da universidade é muito grande, você vê só um departamento da universidade vale mais em tamanho do que um campus do Ifma inteiro. Isso custa muito caro. Então o MEC fez esta conta e disse: não dá pra tocar, não dá pra fazer universidade tecnológica. Já tinha uma, mas não dava pra fazer as outras, 48 era o número, não dá pra fazer. Então o que nós vamos fazer: **cria aí uma situação aí paliativa, vamos ver se agrada essa turma e a gente resolve esse negócio.** P: Então os institutos não eram uma coisa planejada desde o início. R: Não. Veio uma pressão da base, que é natural da sociedade. A base queria transformar em universidades tecnológicas. E o MEC negociou isso e transformou em Institutos Federais (DMR02, p. 9).

Se a gente compreender, política é exatamente isso. Lula precisava deixar a marca dele, então marca, enquanto escola agrotécnica, remetia lá às escolas de 1909, né. E ele queria uma coisa que falasse por ele (DMD04, p. 5).

Ou seja, uma combinação de fatores históricos, sociais e políticos, relacionados a necessidades educacionais da população, mas também no interesse

⁴⁰ Esta reivindicação foi acolhida por meio do Decreto n. 4.877/2003, que instituiu a eleição direta para o cargo de diretor das instituições federais de ensino técnico e profissional, vinculadas ao Ministério da Educação, extinguindo o sistema de escolha por lista tríplice. Após a criação dos Institutos, o decreto abrange apenas os Cefets que não passaram pela transformação, sendo o Decreto n. 6.986 o novo regulamento das eleições na rede recém-criada.

de diversos grupos de interesse, assim se dá o cenário favorável a uma política pública de grandes dimensões, como foi a criação dos Institutos Federais.

Para criar sua nova “marca”, o governo federal iniciou um processo de persuasão das instituições que seriam impactadas pela política. Foi então que, em dezembro de 2007 – um ano antes da criação oficial dos institutos – o Ministério da Educação divulgou a Chamada Pública SETEC/MEC 002/2007, em que estabelece o prazo de 90 dias para adesão das instituições ao modelo dos Institutos Federais.

De todas as entidades convidadas a avaliar a proposta e decidir pela adesão à Rede, os CEFETs do Rio de Janeiro, de Minas Gerais e algumas Escolas Técnicas vinculadas às Universidade Federais não aderiram à proposta, na intenção de serem elevados à condição de Universidade Tecnológica, como foi o CEFET Paraná, através da Lei 11.184/2005.

Estasescolas encontravam-se em um estágio de consolidação de seus programas de graduação e pós-graduação, e a proposta, que limitava 50% das vagas para o ensino médio profissional e 20% para educação de jovens e adultos, representava um retrocesso acadêmico e orçamentário (OTRANTO, 2010 apud AMORIM, 2013, p. 145).

Ora, tais instituições consistiam nos antigos “cefetões”. Confirmando a tese de Ana Campello, o aparelhamento, desenvolvimento e consolidação do ensino superior nestas instituições ao fim da década de 70, lhes conferiu uma vantagem em relação aos demais Cefets de forma irreversível, ao ponto que o retorno à rede, em condições de igualdade, se mostrou fora de cogitação.

As escolas agrotécnicas também não simpatizaram com a proposta. Em documento do Conselho de Dirigentes das Escolas Agrotécnicas Federais – CONEAF, afirmava-se o temor pelo “risco de subordinação entre as instituições que ela pode gerar” (CONEAF, 2007 apud AMORIM, 2013, p.124), manifestando uma profunda preocupação com as peculiaridades e identidades de cada centro, bem como sua autonomia administrativa. A conclusão do documento é pela transformação das agrotécnicas em CEFET, e não Institutos Federais, percebendo-se o modelo dos centros federais como mais adequados ao perfil dessas instituições.

A preocupação das Escolas Agrotécnicas, seu receio de serem “engolidas” pelo sistema, tinha seus motivos. A velocidade das melhorias

concedidas à rede federal parecia sempre chegar por último nas instituições de ensino agrícola, como foi o caso da autonomia administrativa, que veio com trinta e quatro anos de atraso. Ademais, o dualismo interno histórico que permeou a coordenação dos Cefets e Escolas Agrícolas na estrutura do Ministério da Educação dava indícios que haviam diferenças demais para serem administradas por uma só entidade.

Estas “diferenças identitárias”, para Eduardo Moreira, apontavam para um futuro institucional unificado, porém com muitas tensões. Para demonstrar seu argumento, denuncia uma espécie de “apagamento histórico” vivenciado pelo ensino profissional agrícola nos documentos oficiais comemorativos do centenário da rede federal de educação profissional e tecnológica, produzidos entre 2009 e 2014. Ao analisar tais documentos, percebe que “a narrativa se constrói quase em exclusividade baseada nos acontecimentos relativos às instituições industriais”, adotando uma cronologia universalista, desprezando as singularidades das escolas, e até cometendo erros crassos de registro (MOREIRA, 2015, p. 66-74).

Alinhados com suas instâncias de representação coletiva, as Escolas Agrotécnicas de São Luís e Codó resistiram ao projeto de integração proposto pelo MEC.

Tivemos dificuldades nas escolas agrotécnicas de Codó e de São Luís, que não queriam o projeto de instituto federal. Que na época a proposta já era essa de fazer a **conexão integrativa** entre essas autarquias. Então, quando nós fomos apresentar essa proposta, as duas agrotécnicas federais não aceitaram. Não queriam. Não fizeram. Achavam que o projeto era negativo (DMR02, p. 10, grifo nosso).

Atentemos para o uso da expressão “conexão integrativa” como uma das formas de camuflar a materialidade do processo, pois, para as escolas agrotécnicas, tratava-se na verdade de uma incorporação. Havia, ainda, formas não muito sutis de imposição da agenda governamental:

E fomos convidados de várias formas, e o que eu chamo de violência simbólica, e a simbologia era o discurso, dizendo que “não tinha problema, você não precisava aderir, mas os recursos só seriam destinados para as que não aderissem ao projeto, mediante o atendimento do projeto dos Institutos” Ou seja, se sobrar, vocês recebem, se não sobrar, vocês não, vão ter que viver com esse que você sempre recebem (DMD04, p. 5).

Ainda assim, as duas escolas agrotécnicas do Maranhão, tanto a de São Luís como a de Codó, resistiram a este projeto. Tanto que, no Brasil, estas duas

compuseram o grupo das três últimas agrotécnicas a concordarem com sua entrada no grupo dos Institutos, juntamente com a escola agrotécnica de Alegrete, no Rio Grande do Sul, que viria a se tornar campus integrante do Instituto Federal Farroupilha (DMR02, p. 10) (DMD04, p. 5).

Em sentido semelhante às agrotécnicas, manifestou-se o Conselho dos Dirigentes das Escolas Técnicas vinculadas a Universidades Federais – CONDETUF, que criticou o que entendeu ser uma falta de participação coletiva na construção das políticas para a educação profissional e tecnológica (CONDETUF, 2007, apud AMORIM, 2013 p.122), manifestando descrédito sobre a possibilidade real de mudança positiva, considerando o pouco tempo de discussão e debate da proposta.

Já o Conselho de Dirigentes dos Centros Federais de Educação Tecnológica – CONCEFET, manifestou-se favorável à mudança, mas fez significativas propostas em acréscimo ou alteração. Delas, a mais significativa foi a defesa de um plano de carreira específico para os professores da educação profissional e tecnológico, em detrimento das intenções do governo de atrelar, em carreira única, seus professores e os das Universidades Federais (AMORIM, 2013, p.115-122)⁴¹.

O que pode se depreender destas três distintas manifestações é um conflito de interesses que transparece a heterogeneidade do corpo que futuramente, integraria a rede federal. Este embate, característico da dimensão da estrutura estatal preexistente que buscava-se modificar, antecipava a magnitude das mudanças que estavam por vir. O confronto de realidades entre capital e interior, cidade e zona rural, Sul/Sudeste versus Norte/Nordeste, de várias formas reproduz o desafio do fazer políticas públicas federais num país com características continentais e de profundas desigualdades de desenvolvimento regional.

A resistência inicial não foi mais forte que os argumentos do Mec, especialmente aqueles concernentes aos investimentos financeiros que receberia a futura instituição. E, assim, o Centro Federal de Educação Tecnológica (constituído pela sede em São Luís e a Uned de Imperatriz) se juntou às Escolas Agrotécnicas de Codó e São Luís para constituir o Instituto Federal de Educação, Ciência e

⁴¹ De fato, este plano de carreira se tornou realidade, com a Lei 11.784/2008, que entre outras reestruturações, criou o Plano de Carreira e Cargos de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico (EBTT).

Tecnologia do Maranhão. Tais unidades correspondem, hoje, aos campi de estrutura preexistente do Ifma: Monte Castelo, Imperatriz, Codó e Maracanã⁴².

Além disso, uma variável capaz de interferir nos rumos da política diz respeito aos interesses e racionalidades dos sujeitos envolvidos no processo. A classe política, por exemplo, com suas práticas clientelistas históricas, teve grande interferência na definição dos municípios do Maranhão que receberam os campi do Ifma, em detrimento dos critérios técnicos propalados pelo governo na época.

Fernando Haddad⁴³, questionado durante esta pesquisa, proporcionada em ocasião de visita a São Luís realizada em agosto de 2017, assim elaborou a questão da influência de interesses político-partidários na definição dos municípios a serem contemplados por unidades dos Institutos Federais:

Sempretem um pouco de pressão política, mas nós não sofremos, depois que nós divulgamos os critérios e os municípios, o que aconteceu foi pressão pra entrar município, não pra tirar. Então foi uma pressão 'do bem', não era uma pressão, ah, 'tira desse município e põe no outro', era uma coisa, ah, 'pra aquele também precisa ter'. Porque o trabalho técnico tinha sido todo prévio, então, **eu diria pra você que 98% das escolhas foi do próprio ministério**, e eu não quero dizer que os 2% que não foi tão erradas, porque tem a percepção política também é importante, às vezes o deputado traz uma demanda legítima, senão a gente vai pressupor que toda demanda que vem de um deputado é ilegítima, o que não é verdade. Então, mas, assim, das 400 escolas, eu diria pra você sem medo e errar, que 95% delas foi escolha do técnico do ministério. Nem do ministro, do técnico do ministério, **e se teve uma 'margenzinha' pequena, muito pequena, de negociação quanto efetivamente vinha uma demanda que se justificava**. Porque às vezes o município pólo, que não tinha sido contemplado, e a gente acabou estendendo (HADDAD, 2017).

Ora, a política dos Institutos Federais tinha critérios muito bem delimitados, que vinculavam a instalação de um campus ao atendimento de três dimensões: uma social, dando prioridade a municípios com menor renda per capita e percentuais elevados de extrema pobreza; uma dimensão geográfica, que prioriza a interiorização, o atendimento de municípios com mais de 50 mil habitantes ou regiões não atendidas; e uma de desenvolvimento, relacionada à identificação de arranjos produtivos locais e entorno de grandes investimentos (BRASIL, 2011, p. 3-

⁴² Nos documentos institucionais, o campus São Raimundo das Mangabeiras aparece como pertencente ao quadro preexistente, pois sua criação foi prevista no plano de expansão da rede ainda em 2005, como Escola Agrotécnica. Sem destinação de recursos nem alocação de vagas, a Escola foi fundida ao corpo constituinte do Instituto Federal, porém o início de seu funcionamento efetivo data de 2010 (ANTONIO, 2018, p. 90; IFMA, 2015b).

⁴³ Ministro da Educação do governo Lula, candidato derrotado à presidência da república pelo Partido dos Trabalhadores, em 2018.

5). Entretanto, vejamos o que me relata um gestor da instituição sobre a instalação de quatro dos primeiros campi do Ifma, Zé Doca, Buriticupu, Santa Inês e Alcântara:

Zé Doca⁴⁴, eu não vou dizer que é porque Zé Costa é de Zé Doca, mas é um pouco disso. Ele direcionou para uma cidade pobre, mas não tão pobre, pra receber uma unidade chamada Uned, do Cefet, ainda era Cefet, em 2006, que aí foi Zé Doca. E a outra unidade, uma experiência de uma cidade, tão quanto pior do que Zé Doca, que é Buriticupu, no aspecto social, que foi um pouco do Gastão Vieira, como deputado federal, que direcionou pra lá.

Aí passamos de duas, Zé Doca e Buriticupu, pra mais duas, e Santa Inês entrou no projeto porque aí o deputado, que é o esposo da, irmã de, que era deputado federal, conseguiu implementar Santa Inês. (...) E aí nós ficamos com cinco. Nesses cinco, o Gastão Vieira, aí aparece de novo a figura do Gastão Vieira, tentou colocar, tentou, não, colocou Alcântara. Só que Alcântara não veio a estrutura de código de vaga, não veio orçamento. Então colocou e não colocou. Aí a gente "poxa, como é que a gente vai alimentar o campus em Alcântara sem servidor? Sem funcionários? Não tem como!" E aí passa a ser um núcleo do Monte Castelo, a tal de Alcântara. Por isso que Alcântara não se sabe hoje se é fase I ou II(DMR01, p. 9).

Outro gestor especula a respeito do convencimento dos diretores das escolas da rede federal de educação profissional a se tornarem uma só rede de Institutos:

O cargo de reitor da universidade não é nada diferente do reitor do Instituto Federal. A gratificação é a mesma, o status é o mesmo, enfim. Então isso foi uma mudança que apareceu e eu vou te fazer aqui uma declaração: acho que isso ajudou também muito na decisão, em termos lá, da criação dos Institutos Federais. P: Entre os dirigentes? R: Os diretores ficaram, eu acho que, de certa forma, um pouco mais fascinados pelo projeto, já que eles iam ser chamados reitores, né? Isso aí é só um comentário que eu faço. Talvez se algum colega meu ouvir eu dizer isso, vá me reprovar, "não seja irresponsável ao dizer isso". Mas enfim, eu acho que isso, no fundo, no fundo, isso ajudou. Então, e aí os dirigentes se tornaram reitores, e os diretores de campus se tornaram diretores gerais, substituindo o então diretor geral do Cefet (DMR02, p. 10).

Este relato nos traz de volta à obra de Tragtenberg (2004, p. 73), que citando Philip Selznick, discorre sobre o fenômeno do deslocamento dos fins na burocracia, segundo o qual "ela cria cargos, departamentos, tendo em vista mais a reprodução de seu poder do que servir à pesquisa e ao ensino". A expansão da estrutura organizacional, com a conseqüente multiplicação de funções gratificadas e outras possibilidades de ganho financeiro e de capital político, tinha o risco de ser

⁴⁴ Zé Doca, município do primeiro campus da expansão, é a cidade de origem do primeiro reitor do Ifma, José Ferreira Costa. Nascido em Vitorino Freire, considera-se "filho" de Zé Doca (COSTA, 2018), onde candidatou-se a prefeito nas eleições de 2012 e 2016.

desvirtuada para estes fins, deslocando-se dos seus originais objetivos educacionais e de justiça social.

O projeto da expansão da rede federal foi desenvolvido em três fases. A primeira, lançada em 2005, pretendia adicionar 64 novas unidades de ensino à estrutura preexistente, que consistia em um quantitativo de 140 unidades em todo o Brasil. Entre esta fase e a próxima, são lançados documentos normativos que foram aos poucos explicitando as características e princípios que orientavam este ciclo de políticas que se iniciava, como o texto do Decreto 5.773/2006, que dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e seqüenciais no sistema federal de ensino.

Em 2007 é lançada a segunda fase, que tem como meta "entregar à população mais 150 novas unidades, perfazendo um total de 354 unidades, até o final de 2010, cobrindo todas as regiões do país, oferecendo cursos de qualificação, de ensino técnico, superior e de pós graduação, sintonizados com as necessidades de desenvolvimento local e regional" (ibid, p. 6). Além disso, é nessa fase que os Institutos Federais são oficialmente criados, por meio do decreto 6.095/2007 e lei n. 11.892/2008.

Em agosto de 2011, já no governo de Dilma Roussef, também do Partido dos Trabalhadores, é lançada a terceira fase do plano, que dá prosseguimento à expansão da rede. Nesta fase são criadas mais 120 unidades em todo o país, elevando o número total para 474 em toda a rede. Para Pereira Filho, cada uma das fases pode ser definida pelas características a seguir:

O plano de expansão, na sua primeira fase, tinha como principal objetivo implantar escolas em estados/regiões, particularmente nos centros urbanos periféricos e cidades interioranas que não contavam com instituições federais de Educação Profissional e Tecnológica. Nessas novas escolas, seriam implementados cursos ligados às potencialidades econômicas locais. Já a segunda fase do processo de expansão optou por implantar novas escolas em algumas cidades polo do país. A definição das cidades polo que receberiam as novas escolas seguiu critérios de equilíbrio territorial das unidades, atendimento a mesorregiões, afinidade com os arranjos produtivos locais e aproveitamento da infraestrutura, potencialidade de parcerias. A terceira fase do plano de expansão evidencia ainda mais, em seus critérios para a distribuição espacial dos novos campi, o foco no processo de interiorização da EPT (PEREIRA FILHO, 2017, p. 74).

A política da expansão da rede federal de educação profissional e tecnológica foi implementada a partir de uma racionalidade de planejamento.

Entretanto, as questões que surgem da observação do objeto em análise nos levam a concordar com as teorias que, segundo Melo e Silva, descrevem a implementação de políticas públicas como um jogo. Um padrão distinto, onde prevalece a troca, a negociação e barganha, o dissenso e a contradição quanto aos objetivos. Ao invés de controle, autoridade e legitimidade verifica-se ambiguidade de objetivos, problemas de coordenação interorganizacional, recursos limitados e informação escassa (SILVA; MELO, 2000, p. 5)

4.2 Os sujeitos e as funções da organização

(...) porque a gente, como servidora técnica, a gente só apoia o desenvolvimento. Que tá na lida direta com o tripé são os docentes (TSFC02, p. 3).

Foi com a introdução da técnica e a ampliação da divisão do trabalho, proporcionadas pelo desenvolvimento do capitalismo, que a universalização do saber ler, escrever e contar se tornou necessária. A partir de então, a educação não era mais uma ocupação ociosa, e sim uma fábrica de homens utilizáveis. Nesta fábrica, fez-se indispensável a existência de uma *burocracia pedagógica*, estruturada no mesmo sistema que forma tanto a empresa capitalista quanto a administração pública: *organização, planejamento e estímulo*. (TRAGTENBERG, 2004, p. 45-46).

Como uma organização situada neste processo, o Instituto Federal (e o Cefet, Escola Técnica, e assim por diante) detém, em seu interior, a divisão do trabalho como estruturação básica. Para Weber, a especialização de funções é um dos requisitos para a alta eficiência do modelo burocrático capitalista, superior em eficácia a todos os modos não-mecânicos de produção (WEBER, 1982, p. 249).

Inspirando-se no modelo que, de acordo com o próprio Weber, é ideal no sentido de puro e abstrato, o início da burocratização da administração pública brasileira se deu, já em 1938, “voltado para uma gestão dos meios e das atividades administrativas em geral, sem se preocupar com a racionalidade das atividades substantivas” (COSTA, 2008, p. 846). Tal direção pode ter relação com a herança portuguesa e sua “burocracia parcial”, segundo a qual prevalecem o controle

centralizado e rígido, desprezando as dimensões relacionadas à racionalização (LIMA, 2001, p. 38).

Na organização Instituto Federal, a divisão de trabalho se dá através da dualidade que é comum às instituições educativas em geral: docente e técnico-administrativo, ou “burocracia de staff e burocracia de linha”, segundo a classificação de Tragtenberg. Integram a burocracia de staff tanto o diretor quanto os professores, enquanto na burocracia de linha estariam os serventes, escriturários e bedéis (TRAGTENBERG, 2004, p. 49).

Suas lógicas e racionalidades se dariam de formas variadas. Assim, o corpo de professores procura manter sua legítima esfera de autoridade, resistindo a interferências no seu trabalho, enquanto o diretor atua como mediador entre o poder burocrático da escola e o seu conjunto (pais, alunos, comunidade externa). Já à burocracia de linha compete o bom andamento da instituição, podendo ser utilizado como meio de controle do corpo de docentes (Ibid., p. 50).

Seguindo esta lógica divisional, a estrutura organizacional que historicamente permeou a instituição oficializava esta segmentação de atividades, repartindo-se em duas grandes esferas: a diretoria de ensino e a diretoria de administração. Uma vez transformados em Institutos, estas atividades replicaram a divisão, dando origem à Pró-Reitoria de Ensino e a Pró-Reitoria de Administração, que no conjunto das cinco pró-reitorias, ocupavam papel de destaque.

No momento de transição paradigmática para os Institutos Federais, entretanto, muito foi propagandeado a respeito da superação deste dualismo na gestão da escola. A expressão “somos todos educadores” foi incontáveis vezes proferida em reuniões e assembleias, procurando inculcar, mesmo em servidores contratados para exercer funções bastante específicas e administrativas, que sua missão institucional devia ter coerência com os objetivos da escola, sempre tendo o ensino como alvo.

Entre os técnicos-administrativos, a natureza de suas funções “oficiais” na instituição tem muito mais a ver com as condições objetivas de oportunidade e qualificação, do que efetivamente de vocação para o trabalho. Assim, muitos ingressaram na instituição bastante jovens em cargos de nível médio ou fundamental, pela necessidade de complementar a renda da família, porém adquiriram, com o passar dos anos, uma elevada carga de experiência e

conhecimento das nuances institucionais, superando por muitas vezes as atribuições originais prescritas para seus cargos.

Entretanto, sendo vedada pela legislação a ascensão a cargos de nível superior sem que por via de novo concurso, as possibilidades de crescimento na carreira profissional se restringem às funções gratificadas, de natureza discricionária e transitória, que conferem ao servidor uma elevação de seu poder hierárquico e retribuição salarial correspondente.

A legislação concernente à rede de educação profissional e tecnológica, por sua vez, limita aos servidores docentes uma gama relevante de direitos, os quais destacamos: a nomeação no cargo de reitor⁴⁵ e o afastamento para mestrado ou doutorado independentemente do tempo de ocupação no cargo⁴⁶ e o benefício do Reconhecimento de Saberes e Competências⁴⁷. A nomeação para o cargo de diretor de campus e pró-reitor é extensiva apenas aos técnicos de nível superior, com o acréscimo de outras exigências não relacionadas diretamente ao cargo. Hoje, além do reitor, todos os cinco pró-reitores do Ifma são ocupantes da carreira docente.

No âmbito interno, há outros exemplos, como parte dos editais ofertados pela Pró-Reitoria de Pesquisa, Pós-Graduação e Inovação, que são direcionados exclusivamente para o público docente, como concessão de auxílios para participação de eventos científicos no exterior, ou no âmbito da Pró-Reitoria de Extensão, que reserva bolsas de extensão a discentes e docentes, podendo os servidores técnico-administrativos atuar apenas como voluntários⁴⁸.

Quando a questão passa para a distribuições das funções gratificadas de chefia, de ampla discricionariedade dos gestores, o argumento dos “privilégios” docentes ganha corpo. Apurando a composição da estrutura organizacional da reitoria, processo em que utilizei como fonte das informações relativas à

⁴⁵ A lei n. 11.892/2008, ao definir os requisitos para a candidatura ao cargo de reitor, elenca (art. 12): o título de doutor e o posicionamento nas Classes DIV ou DV da Carreira do Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico, ou na Classe de Professor Associado da Carreira do Magistério Superior.

⁴⁶ A Lei n. 12.772/2012 (Art. 30) possibilita somente aos ocupantes da carreira do Magistério Federal o afastamento para pós-graduação stricto sensu ou pós-doutorado “independentemente do tempo ocupado no cargo ou na instituição”, ficando os afastamentos dos demais servidores condicionados ao cumprimento de estágio probatório (Lei 8.112/90, art. 96-A).

⁴⁷ Instituído na Lei n. 12772/2012 (Art. 18), dá a professores que não tenham especialização, receberem a retribuição de especialista, assim como os professores especialistas receberem como Mestre, e os mestres fazerem jus à retribuição de doutor, mediante comprovação de “saberes e competências”.

⁴⁸ Foram utilizados nesta análise os Editais PRPGI n. 53/2015 e o Edital PROEXT de Fluxo Contínuo n. 01/2019.

remuneração das funções, a resolução Consup nº 121/2016, e as informações sobre os servidores que a ocupam, na aba “Gestão de Pessoas/Setores” do sistema interno de gerenciamento eletrônico dos processos do Ifma, o Suap (Sistema Unificado de Administração Pública), pude verificar que:

- Dos 38 cargos de direção, classificadas entre CD-4 a CD-1, cujos valores vão de R\$ 6.421,26, a R\$13.474,12 63,25% é ocupada por docentes.
- Quando se trata das funções de menor retribuição financeira (FG-2 e FG-1) no valor de R\$ 656,28 a R\$ 975,51, os polos se invertem, e 86% passa a ser ocupada por técnicos, e 13% por docentes.

Utilizando a relação dos 29 diretores gerais do ano de 2017⁴⁹, a maioria eleita⁵⁰, temos apenas 4 técnicos administrativos de nível superior, sendo os demais, ou seja, 86%, docentes.

Entre os entrevistados, quatro (dos quais, três são técnicos) foram enfáticos ao identificar a questão da divisão de funções entre administrativos e docentes como conflituosa na instituição. Ou melhor, suprimida, já que estes funcionários sentem uma invisibilidade, em matéria de reconhecimento, do trabalho dos técnicos:

O professor acha que só ele que tem que ser chefe, só ele que pensa, só ele que é qualificado, tem esse probleminha. Aqui mesmo, se a gente ver, se a gente for ver, fazer o mapa geral, as funções, acho que 80% é ocupada por professor. Faz o mapa geral, falo de reitoria e campus. 80% é pros professores. Eu acho que isso aí, que esse dado fala muita coisa. Quando você coloca só o professor, você acha que só ele tá em posição de fazer aquele trabalho. E aí você acha que o administrativo não faz, mas tira o professor da sala de aula, pra botar em uma função administrativa. Aí o professor, muitas das vezes não dá conta, porque é um serviço às vezes um pouco burocrático, técnico, talvez um administrativo tenha mais domínio, e aí fica a gestão muito solta. Aí vai fazendo do jeito que dá. Não tem esse fortalecimento da gestão. (...) **Então, o administrativo tem carregado a instituição.** Se a gestão tá funcionando, de qualquer forma, tem o trabalho de um administrativo. **O administrativo quase nem aparece lá, mas tem o trabalho do administrativo.** Mas o que só aparece é o professor. Projeto bem feito é o de professor, de administrativo, quase não é muito visto. (TMFC01, p. 12, grifo nosso).

⁴⁹ Foi utilizado o Relatório de Gestão do exercício de 2017, em virtude do Relatório mais recente (2018) não conter a referida lista.

⁵⁰ Nos campi em processo de implantação, os cargos de diretor são implantados em caráter “pro tempore” pelo Reitor, até que seja possível identificar candidatos que atendam aos requisitos para candidatura (5 anos de efetivo exercício) (Lei n. 11.892/2008, art. 14).

Se você pensar saúde, você vai pensar: um hospital, um médico, um enfermeiro. Você não vai pensar em um administrador ali, você não vai pensar num técnico administrativo, a saúde muitas das vezes você pensa ela com estes três elementos. Se você pensar educação, ou escola, você vai lembrar de quem? Do professor, do diretor, no máximo de um setor pedagógico. Você vai ver um assistente de alunos? Nem sabe o que é assistente de aluno. Você vai ver o técnico administrativo? Nem sabe o que é. Pra ele é um recepcionista, alguma coisa assim. Quem sempre esteve, historicamente, nas funções mais altas, diretor, quem é que pode ser diretor no Ifma? Professor ou um técnico, se ele for concursado em nível E. Nenhum outro pode ser. Se ele for um pedagogo, um administrador, enfim. Bom, nós só temos esta opção pra técnico ser diretor de um campus. Ele não pode ser reitor, ele não pode ser diretor, ele não pode ser pró-reitor. Aqui você já elimina uma parte significativa dos técnicos, porque ele tem que procurar um cargo mais alto, pra ser um diretor de campus. Nós temos, no corpo de servidores, nós temos mais professores do que técnicos. Como há um corporativismo muito grande, é evidentemente que sempre que tiver professores candidatos, o professor vai votar no professor. E aí vem aquilo que eu já falei, que eu não vou repetir: há uma ideia consolidada de que só um professor, ele pode dar aula, só o professor pode orientar monografia, só o professor pode orientar projeto de pesquisa... Se nós vivemos nessa configuração, toda vez que um diretor ganhar uma eleição, e ainda tem a questão política, que o professor, ele tem mais poder de mobilização de aluno do que o técnico, porque tem mais contato. Então, enquanto um professor, se ele for um professor bonzinho, aquele professor político, aquele professor que faz tudo pro aluno, ele vai angariar vários votos de alunos, e esses votos vão ser importantes para uma possível eleição. Então, todo professor que der uma pressão num diretor de ensino, num diretor geral, ele vai ser contemplado, provavelmente. Mas se um técnico for dar uma pressão num deles, ele vai dizer "olha, o técnico não tem influência nenhuma com os alunos" Então o técnico já vai ficando, politicamente, ele vai se tornando invisibilizado dentro da instituição. E é por isso que é mais fácil você dar um cargo pra um professor, que vai angariar votos pra esse diretor se reeleger futuramente, e que esse diretor já é professor também, do que você chamar um técnico. Então é uma questão puramente política intencional (...) E aí o técnico fica nessa de apertar parafuso, como eu sempre dizia, técnico é visto como aquele que vai apertar parafuso. (...) **Então o técnico, dentro da estrutura, ele não é percebido. Ele só é percebido se for alguma situação de que nenhum professor quer assumir ou que não tenha, principalmente, recursos financeiros. Ai chamam o técnico**(TMMC01, p. 7, grifo nosso).

Um deles, que é docente e já teve uma experiência de gestão, acredita que a desmobilização dos próprios técnicos é um ponto que prejudica o seu reconhecimento institucional. Esta opinião vem, segundo ele, de sua experiência quando tentou nomear um técnico-administrativo como Diretor de Administração de um campus:

Quando a gente fala, técnico administrativo, o que eu percebo, assim, é que há uma falta de união. Acho que é uma dificuldade, aqui, porque eu sou técnico administrativo, eu sou professor. Todo mundo tá na mesma instituição, todo mundo tem que trabalhar pro mesmo fim. Mas tem essa divisão. E uma coisa que eu percebi, por exemplo, na gestão, os técnicos administrativos, eles pediram que fosse colocado como diretor de administração, já que o diretor de ensino era um professor, então vamos

colocar um técnico administrativo. Aí tudo bem, nós conversamos, não tivemos dificuldade, vamos conversar, vamos ver quem, aí colocamos. Não foi bem aceito. Não foi bem aceito pelos técnicos administrativos. Acho que os docentes não estavam muito preocupados com isso não, mas não foi bem aceito. E aí você vem, em outra gestão antes, e depois coloca professor, e pronto, ninguém diz nada. Então fica, pelo menos é o que eu percebo (DMD02, p. 4).

Já outra servidora percebe nesta relação conflituosa uma identificação errônea de especificidades em razão da necessidade do trabalho como privilégios.

Realmente existe o conflito. É histórico esse conflito, desde que eu entrei como Escola Técnica. Primeiro porque, vamos imaginar assim, não são privilégios. Tem certas condições, pela própria dinâmica docente, que são diferenciadas do pessoal técnico administrativo. P: Mas os técnicos veem isso como privilégios. R: Os técnicos vêem. É o sentimento dos técnicos, eu não posso negar isso não. Eu não vejo. Eu não sinto isso. Nomeu dia-a-dia eu não sinto isso (TSFC02, p. 7).

Neste embate de racionalidades, percebemos a dimensão do caráter reprodutivista da organização, que “ligada à reprodução primeira dos lugares das classes sociais”, exerce a “ditadura do signo”. Este processo, permeado por violência, é retratado por Tragtenberg como a etiquetagem de produtos em um supermercado:

Nos supermercados, nenhum objeto é percebido na sua imediatez, tudo é empacotado, conservado, etiquetado. Do produto somente percebemos a representação, fotografia, legenda, desenho. Os corpos materiais dissolvem-se em corpos de signos; são elementos num único texto (TRAGTENBERG, 2004, p. 60).

Segundo a lógica deste processo de coisificação, o real é traduzido numa linguagem simples e o corpo original desaparece na nova representação. E assim, qualquer ruptura aparece como uma auto-ruptura, reagindo o corpo com uma alta dose de ansiedade. Para o autor, a análise da violência e do sacrifício são inerentes à estrutura organizacional.

A carga de sacrifício está permeada entre todos os relatos de agentes ouvidos por esta pesquisa, desde os técnicos de nível médio, cuja formação acadêmica atual extrapola suas funções, porém é categoricamente impedido de exercer suas capacidades na instituição, até professores que ocupam altos cargos de gestão, mas sonhavam em fazer descobertas na pesquisa científica. De um representante destes últimos, por exemplo, que ao dizer “eu pudei esse lado científico, profissional, e abri o leque da gestão sem saber o que me esperava pela

frente” (DMR01, p. 2), emerge uma precedência do administrativo, burocrático, em sua vida, e uma espécie de castração permanente de suas potencialidades acadêmicas.

Qual a relação deste processo com a expansão? Para vários servidores, a profusão de cargos de direção e funções gratificadas favoreceu a manipulação destas vantagens como barganha de poder e influência, aprofundando as tensões e silenciamento de uma parcela importante da instituição, os técnicos. Porém, identifica-se nesta questão uma problemática crônica, cuja evolução acompanha a dinâmica social, presente em todas as suas etapas de desenvolvimento.

É neste sentido que destaco, por exemplo, o fato de que, durante a década de 1980, até o processo de admissão destas duas carreiras se dava de forma diferenciada:

Primeiro, quando eu entrei na escola técnica, eu fiz o concurso público. Mas você sabia como era a entrada do corpo docente? Não tinha concurso público. Era assim. Os docentes faziam um contrato temporário, tipo o professor substituto, por exemplo, igual. E falava com o diretor, apresentava o currículo, tava dentro dando aula, na então escola técnica. Isso era uma prática não só na escola técnica, era em todas as escolas técnicas do país. Quiçá, talvez, eu creio pela deficiência de ter docentes, a formação, de ter um profissional pra atuar. Te lembra que as escolas técnicas começou de artífices. Era o artesão que ia dar aula, era o carpinteiro, era o marceneiro, não tinha professor. Eram tipo instrutores que entravam pra dar aula, não tinha a formação docente. Tinha que se acolher essas pessoas para serem instrutores pra ter a qualificação profissional. É assim que começou então. Porque era pros desvalidos da sorte, não precisava de grandes conhecimentos, bastava treinar eles no ofício. Não era assim, lá em 1908, 1909? Já não era assim nas corporações de ofício lá na idade média? Era familiar, alguém sabia fazer sapato, passava de pai pra filho e depois que se institucionalizou como escola. Então, a entrada do professor, quando eu entrei, era assim. Aí eu disse "ah, quer dizer que eu tenho que estudar, fazer o concurso público, e o professor não é assim?" Isso já me gerava uma coisa aí, não gera? Claro! Ele não vai ser servidor que nem eu? Por que ele não tem que fazer concurso público e eu tinha que fazer? E concorria com não sei quantos. E estudar e ser avaliada por um critério meritório. E ele bastava entregar um currículo lá, pro diretor, não sei pra quem, aí diz um decreto do presidente da república e botava ele no quadro? Já começava ali a celeuma. Ah, eu bati relógio de ponto. Até uns 6, 8 anos. Eu era celetista e batia relógio de ponto, eu fiz concurso público e o docente, não fazia concurso público, era celetista mas não batia relógio de ponto (TSFC02, p. 8).

A propósito do relógio de ponto, pauta que, de tempos em tempos, “assombra” os servidores da instituição, atualmente ela se encontra bastante fortalecida a nível nacional, e prestes a ser implementada na instituição.

Pressionado por órgãos de controle e da gestão federal, o Ifma, em outubro de 2018, criou grupo de trabalho destinado a elaborar minuta de regulamento que trata do controle eletrônico de frequência. A implantação do ponto eletrônico ainda é recomendação presente no relatório de auditoria interna do exercício de 2018 (IFMA, 2019a, p. 53, 60), bem como a adoção de diversas outras medidas de controle de pessoal.

Considerando a possibilidade cada vez iminente de sua implantação, a perspectiva é de que a referida “celeuma” entre técnicos e docentes se aprofunde novamente. Tendo em vista que as atividades docentes são subdivididas em atribuições que não se restringem à sala de aula, mas compreendem pesquisa e extensão, o grupo dos professores tem, neste argumento, um meio de resistência à obrigatoriedade do controle. Acrescenta-se neste grupo a carreira do Magistério Superior, extinta com a criação da carreira unificada do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico, mas que ainda congrega boa parte dos professores, especialmente no campus Monte Castelo.

4.3 Efeitos organizacionais imediatos

Sonia Miram Draibe empreende uma classificação conceitual segundo a qual:

Impactos referem-se às alterações ou mudanças efetivas na realidade sobre a qual o programa intervém e por ele são provocadas. Finalmente, os efeitos referem-se a outros impactos do programa, esperados ou não, que afetam o meio social e institucional no qual se realizou (DRAIBE, 2001, p. 21).

Arlette Pichardo Muñiz, por sua vez, investe em uma conceituação que utiliza praticamente a mesma lógica de raciocínio, porém com os nomes trocados. Para a autora, efeitos são o resultado da utilização dos produtos, ou seja, bens produzidos ou serviços prestados, resultados concretos da execução das políticas, programas ou projetos. Por sua vez, impactos seriam os resultados da utilização dos efeitos, em terceiro nível. Têm caráter de maior permanência e sua presença evidencia importantes mudanças na tendência histórica projetada na situação inicial (MUÑIZ, 1997, p. 350). Utilizarei aqui, esta classificação.

O modelo dos Institutos Federais havia sido concebido por especialistas do Ministério da Educação, oficialmente referenciados em casos de sucesso, como o do brasileiro Instituto Tecnológico da Aeronáutica, e os estrangeiros Massachusetts Institute of Technology, nos Estados Unidos e os Instituts Universitaires de Technologie, da França. Entretanto, na realidade concreta, sua estrutura foi baseada na eficiente capacidade de resposta dos Cefets no atendimento, tanto de ensino de ciência, quanto de humanidades (FERNANDES, 2015, p. 158).

Francisco das Chagas Fernandes ressalta a abrangência alargada de atribuições para uma só organização educativa, face ao desafio de formar profissionais docentes para o atendimento das demandas de ensino técnico de nível médio, superior, pesquisa e extensão, concluindo se tratar de um inédito desafio organizacional. (Ibid, p. 159).

Apesar do grande crescimento interno das instituições, Fernandes entende que a transformação em institutos proporcionou ao governo federal forte racionalização da estrutura da rede federal de educação profissional e tecnológica, tendo em vista que a integração “reduziu de 77 (setenta e sete) para 38 (trinta e oito) o número de autarquias federais da rede, responsáveis pela administração das 354 (trezentas e cinquenta e quatro) Unidades de Ensino existentes ou em processo de implantação, convertida cada uma, de forma automática, independentemente do tamanho da Escola, em Campus de um dos Institutos Federais criados (FERNANDES, 2015, p. 160).

A estrutura administrativa para comportar a expansão já se encontrava em modificação na vigência do Cefet, considerando que a efetiva implantação dos Institutos só se deu no segundo mandato do governo Lula, mas a primeira fase da expansão já estava em andamento desde 2005.

Neste sentido, em novembro de 2008, é implantada “em caráter emergencial e provisório”, a Portaria Cefet n. 2.901. Em comparação à estrutura vigente quatro anos antes, que comportava 60 setores, com suas correspondentes funções gratificadas, esta portaria contém impressionantes 101 funções, representando um crescimento quantitativo de mais de 40% na estrutura organizacional de gestão.

Conforme sua lei de criação, a estrutura básica de organização de um Instituto Federal consistia em uma reitoria, seguida de um conjunto de unidades

escolares, os campi. Seu dirigente máximo, o reitor, seria acompanhado por 5 pró-reitorias, sendo indispensável que três delas se ativessem a Ensino, Pesquisa/Pós-Graduação e Gestão/Planejamento.

No Instituto Federal do Maranhão, foi criado o novo ente organizacional de gestão (Reitoria) a partir de uma diferenciação em relação à estrutura que anteriormente reunia tanto a gestão do Cefet-MA com o, de agora em diante, campus Monte Castelo. As Pró-Reitorias escolhidas foram⁵¹:

- Pró-Reitoria de Ensino;
- Pró-Reitoria de Planejamento e Administração;
- Pró-Reitoria de Extensão e Relações Institucionais;
- Pró-Reitoria de Pesquisa, Pós-Graduação e Inovação Tecnológica;
- Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas.

Tais estruturas guardavam alguma semelhança com as diretorias do então Cefet-MA. Por exemplo, a Pró-Reitoria de Ensino inspirou-se nos departamentos da antiga Diretoria de Ensino, porém deixou de apresentar uma estrutura eminentemente dividida em coordenadoria de cursos (os quais persistiram no campus Monte Castelo), e passou a subdividir-se em funções gerenciais, como assessoria pedagógica, educação do campo, programas e projetos educacionais.

Já as atividades da antiga Diretoria de Relações Empresariais, que congregava em um só departamento as funções de pesquisa e extensão, e em outro, o estágio e o marketing, foram separadas, no contexto da nova instituição. A Pró-Reitoria de Extensão e Relações Institucionais assumiu, em linhas gerais, as funções de extensão e estágio, enquanto as atividades de pesquisa e pós-graduação migraram para a Pró-Reitoria de Pesquisa, Pós-Graduação e Inovação Tecnológica.

A maioria das atividades da antiga Diretoria de Apoio às Atividades de Ensino, Pesquisa e Extensão, que congregava desde o registro escolar, produção de material didático, assistência ao educando e biblioteca, continuou na estrutura do campus Monte Castelo, por sua pertinência maior às questões imediatas da unidade, e também pela correlação existente na estrutura dos demais que estavam nascendo.

⁵¹ Conforme Resolução n. 27/2010, Conselho Superior do Ifma.

O Instituto também continuou a ser dotado de um órgão de controle interno, vinculado ao Consup, responsável por “fortalecer e assessorar a gestão, bem como por racionalizar as ações de controle do IFMA e prestar apoio aos órgãos do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e ao Tribunal de Contas da União, no âmbito institucional” (Resolução Consup 120/2016, Art. 21).

Uma das maiores novidades, entretanto, consistia na elevação do antigo Departamento de Recursos Humanos, antes vinculado à Diretoria de Administração, a Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas, e será melhor explorada no próximo tópico. A mudança na nomenclatura da pasta (de Recursos Humanos para Gestão de Pessoas) indica uma necessidade técnica das organizações modernas, em face da reestruturação produtiva, e está ligada à teoria do capital humano:

O setor de Recursos Humanos era um mero departamento mecanicista que cuidava da folha de pagamento e da contratação do profissional que exigia dele apenas experiência e técnica; não havia um programa de capacitação continuada. A Gestão de Pessoas é caracterizada pela participação, capacitação, envolvimento e desenvolvimento do bem mais precioso de uma organização, o Capital Humano, que nada mais é do que as pessoas que a compõem. Cabe à área de Gestão de Pessoas a nobre função de humanizar as empresas (SOVIENSKI e STIGAR, 2008, p. 54).

A Pró-Reitoria de Planejamento e Administração guardava semelhança com a Diretoria de Administração, porém, ao não mais abarcar a área de Recursos Humanos/Gestão de Pessoas, tornou-se mais específica, ganhando um departamento de engenharia e infraestrutura.

Surgiram, ainda, as Diretorias Sistêmicas, concebidas no modelo do MEC como áreas estratégicas, portanto com necessidade de maior dinamismo e subordinação direta ao reitor. Na estrutura de 2010, tais diretorias consistiram em: Desenvolvimento Institucional, Gestão da Tecnologia da Informação e Educação a Distância, além de 7 diretorias denominadas Programa da Expansão, I a VII⁵².

Diversas versões da estrutura organizacional foram sendo implementadas ao longo do processo de expansão, à medida que novas funções gratificadas eram liberadas pelo governo federal e novas unidades eram autorizadas e inauguradas. Em 2012, porém, a reitoria contava com 99 funções, o que em comparação com

⁵² No ano de 2012, estas diretorias consistiam em: Desenvolvimento Institucional, Educação a Distância, Gestão da Tecnologia da Informação, Infraestrutura, Centro de Pesquisas Avançadas em Ciências Ambientais (Portaria n. 4.347, de 12 de setembro de 2012).

2008, representa uma estagnação e leve decréscimo, indicando o esgotamento do ciclo de crescimento, forçado pela crise econômica.

A nova institucionalidade foi criada contendo dois principais órgãos colegiados: o Conselho Superior, Consup, semelhante ao antigo Conselho Diretor do Cefet, com a missão de representar a comunidade interna, a sociedade e o próprio Mec e ser a instância máxima do Instituto. Foi criado, também, um órgão consultivo, formado pelo reitor, pró-reitores e diretores gerais dos campi, responsável pela ação coordenada de toda a sua estrutura, chamada Colégio de Dirigentes, ou Coldir. Vinculada ao Consup, consta o Órgão de Controle Interno

A principal alteração estatutária na estrutura organizacional do Ifma, implementada pela Resolução nº 120, de 24 de outubro de 2016, modificou a distribuição original de Pró-Reitorias descrita anteriormente, para:

- Pró-Reitoria de Ensino;
- Pró-Reitoria de Extensão;
- Pró-Reitoria de Pesquisa, Pós-Graduação e Inovação;
- Pró-Reitoria de Administração;
- Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional

Como se pode observar, tal alteração extinguiu a Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas, cujas atividades foram redimensionadas em uma diretoria, prevista na estrutura da Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional. Desta vez, as funções a serem especializadas em uma pró-reitoria autônoma foram as de administração, resultando na criação da Pró-Reitoria de Administração.

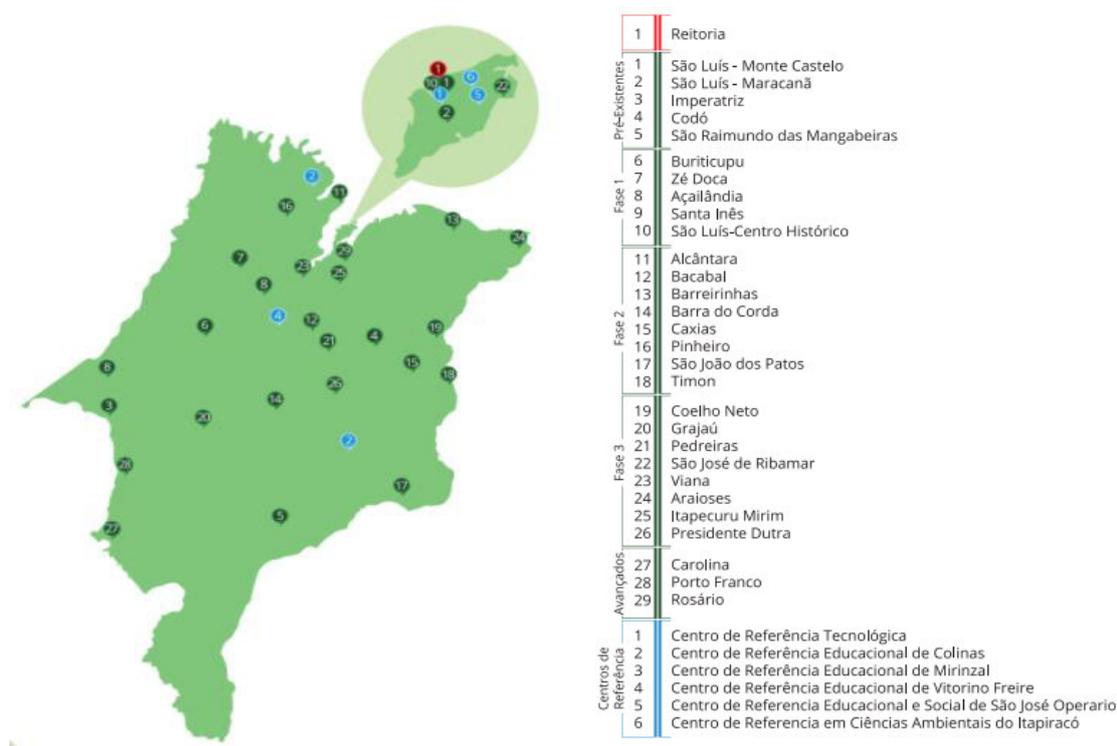
Atualmente, o Ifma congrega um quadro de pessoal de 3.203 servidores⁵³ (IFMA, 2019, p. 33), **um quantitativo 544% maior** que o quadro existente no Cefet em 2006, de 588 funcionários (CEFET, 2009, p. 86).

À época, eram 3.176 alunos matriculados, (CEFET, 2009, p. 47), dado que saltou para 33.194 em 2018 ao final de 2018 (IFMA, 2019, p. 33). **Um crescimento impressionante de 1045%.**

4.3.1 A configuração multicampi

⁵³ Considerados, além dos servidores efetivos, os contratados a título temporário (em sua maioria, professores substitutos, cuja contratação é autorizada pela Lei nº 8.745/93).

Figura 3: Presença do Ifma no Maranhão



Fonte: Relato Integrado de Gestão do Ifma, 2019.

Uma das características mais específicas da rede de Institutos Federais é a sua concepção multicampi. Segundo disposto na lei de sua criação, cada campus tem proposta orçamentária anual identificada e autonomia para gerir seus próprios recursos. Uma realidade bem diferente do que ocorria no Cefet, em que a Uned de Imperatriz “enviava até as contas de energia e telefone para São Luís pagar” (DMR01, p. 3).

Segundo Eliezer Pacheco, que foi titular da pasta da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica, do MEC, desde a primeira fase da expansão, a lei dota “os campi de um grau de autonomia mais ampla que aquela gozada por seus congêneres das universidades”, sendo, entretanto, preocupado com a integração entre eles, ao afirmar que “os institutos não são uma federação de campi, concepção que dificultaria a concretização de seu projeto político-pedagógico” (PACHECO, 2011, p. 94). Pacheco inclusive advogava pela unificação da política de comunicação de cada instituto, em prol da afirmação de sua identidade institucional (Ibid., p. 95), pois a medida do trabalho da instituição é o resultado do todo (ibid., p. 67).

Esta intenção de descentralização possivelmente vinha do entendimento de que o volume planejado para a rede impossibilitaria a mesma lógica administrativa centralizada vigente na era dos Cefet. Também tem clara relação com a perspectiva societal da administração pública, possibilitando “focalização na organização local de experiências alternativas de gestão” (DE PAULA, 2005, p. 43). Entretanto, para Fernandes, é essa demarcação de espaços de autonomia entre Reitoria e campi a principal fonte de conflitos e dúvidas, em função das muitas ambiguidades quanto ao exercício do poder e responsabilidades dentro da organização (FERNANDES, 2015, p. 166).

Um outro aspecto do contexto das disputas na formatação dos institutos diz respeito à autonomia financeira. O fato de cada novo Campus contar com um orçamento descentralizado e que poderia ser gerido pelos Diretores Gerais, bem como no caso de a Sede/Reitoria ser gerida pelos Reitores, tornou-se um atrativo determinante para a decisão de fusão. Cada Campus contava com o orçamento de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), nos cinco primeiros anos, independente do quantitativo de matrículas. Esse valor passaria a estar vinculado ao número de matrículas efetivadas a partir do 5º. ano de funcionamento da Unidade (ANTONIO, 2018, p. 69).

Porém, a despeito da propaganda governamental, a realidade da unificação de instituições diversas entre si, cada uma com sua história e cultura própria, bem como um desenvolvimento específico das capacidades administrativas, não se deu de forma tranquila, o que pôde ser percebido a partir das manifestações durante o processo de convencimento, como vimos no capítulo anterior.

Francisco Fernandes atenta para a semelhança da concepção dos Institutos Federais ao modelo do “agrupamento de escolas”, política educacional implementada no ensino público de Portugal a partir de 1998, que reuniu em unidades organizacionais, dotadas de órgãos próprios de administração e gestão (as escolas-sedes dos agrupamentos), estabelecimentos de educação pré-escolar e de um ou mais níveis e ciclos de ensino (FERNANDES, 2015, p. 120).

Licínio C. Lima, eminente estudioso da administração escolar portuguesa, expôs, em diversos trabalhos, análises pormenorizadas da realidade do agrupamento de escolas. Em um dos mais importantes deles, denuncia a incongruência da “imposição normativa-burocrática e a lógica racionalizadora” em detrimento do plano da ação organizacional, resultando em um agrupamento de escolas “mesmo quando as realidades e os interesses locais e institucionais tenham saído fortemente deslegitimados”, ocasionando, assim, situações capazes de “minar

ou até vir a contrariar a orientação política original, o espírito e mesmo a letra da lei” (LIMA, 2004, p. 38-39).

Fundamentado por sua própria pesquisa empírica, e também acompanhado por uma gama de pesquisadores, Lima destaca problemas de coordenação entre as escolas agrupadas em uma única unidade, conflitos entre professores e relações de dominações entre o 1º e 2º ciclos do Ensino Básico (similar ao Ensino Fundamental brasileiro), e aumento da burocratização. Reverter este mecanismo, para o autor, só seria possível com o reforçada autonomia das escolas para além da forma meramente retórica praticada pelos agentes políticos do país (Ibid., p. 39).

A configuração multicampi, portanto, tinha dois possíveis desdobramentos futuros: tanto o de, considerando a orientação ideológica presente nos documentos formuladores, reforçar a autonomia e a voz das próprias escolas, por meio da governança democrática, quanto o perigo de, a partir de sua implantação, reproduzir uma lógica de territorialização extensionista que se assemelha mais à “transmissão, entrega, doação, messianismo, mecanicismo e invasão cultural” (FREIRE, 1983, p. 13).

4.3.20 “drama” da Gestão de Pessoas

Então, inúmeras vezes, eu cheguei, com meu jeito, digo "olha, nós vamos hoje ficar até dez horas, liga pra casa de vocês porque hoje nós não temos condições de sair daqui"

Aí botamos num processo um dia, que a gente tava sem telefone, aí ele [o diretor] achou ruim. Eu "não, vou falar o quê? Que o problema foi meu? Que eu não quis ligar?" Não, não tinha, nós estávamos sem telefone. Não pagaram a conta! Eu vou dizer o quê? Que o problema era meu? Não! (TMFC01, p. 10).

A forma como cada reitor de Instituto Federal, Brasil afora, utilizou a margem de livre escolha permitida na definição de conteúdo de duas Pró-Reitorias, em um total de cinco, diz muito a respeito das especificidades de desenvolvimento de cada instituto, bem como de sua própria concepção pessoal de gestão. A criação

da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas foi uma bandeira arduamente defendida pelo primeiro reitor do Ifma, Zé Costa⁵⁴.

Na época, quando eu, quando nós montamos a estrutura dos novos Institutos Federais, eu criei a Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas. Eu posso dizer "eu" porque realmente, eu não gosto, as coisas nunca são "eu", mas neste caso fui eu. (...) O único Instituto Federal do Brasil que criou uma Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas foi o Instituto Federal do Maranhão, entendeu? Todos criaram Pró-Reitoria de Desenvolvimento Institucional, eu criei a Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas. E eu tô convencido de que foi certo. (...) É que, imagina o tamanho dessa máquina, com quatro mil funcionários, quer dizer, nós começamos com quatrocentos e trinta e seis, ou quatrocentos e sessenta e três servidores. Nós já chegamos a quatro mil. Então, com uma máquina desse tamanho, com tanta gente, quer dizer, **e é a parte mais difícil de tocar** é mexer com todo mundo pensando, e eu não tenho uma pró-reitoria pra isso? Eu tinha pró-reitoria pra planejamento, pra extensão, pra não sei o que, e não tinha pra pessoas? Aí eu digo, "no Maranhão, eu quero uma pró-reitoria pra gestão de pessoas" Ficou diferente dos outros. Mais tarde, eu já soube que outros colegas entenderam e já quiseram criar a Gestão de Pessoas (...). É muita coisa, Priscila. **É o que tem mais pra fazer aqui, é a gestão de pessoas.** E você não transforma isso numa Pró-Reitoria? O que é isso? (COSTA, 2018, grifo nosso).

A fala do ex-reitor denota uma sensibilização a respeito de uma área já vista como problemática, difícil, na instituição. Também reconhece que seria uma das esferas mais impactadas pela acelerada inflação do aparelho administrativo.

O percurso que levou à assimilação deste “problema” pela gestão foi longo e vagaroso. Ao investigarmos mais fundo, um episódio narrado por uma servidora descortina um retrospecto de negligência de gestões anteriores e convivência com uma situação de sobrecarga de trabalho em condições absolutamente inadequadas. Este fato, conta-se, fora vivenciado na segunda metade da década de 1990, muito antes da transformação em instituto, período em que o setor de recursos humanos já era uma lotação indesejada pela maioria dos servidores que eram admitidos na instituição.

Quando cheguei aqui, o RH já era o problema da época (risos). Já tinha uma dificuldade. Disseram, "olha, tu vai pro RH, e se tu não quiser ficar no RH, tu vai ter que voltar pra⁵⁵". Isso foi a recepção que eu tive. E eu achei aquelas palavras muito pesadas, né. E eu digo "bom, e o que que tem nesse RH?" Eu aqui, comigo, né? Porque eu achava o RH lá em super tranquilo! E eu digo "pô, o que que tem neste RH? Por que o pessoal falou assim comigo?" Mas eu acho, eu senti que as pessoas não me

⁵⁴ José Ferreira Costa foi eleito Diretor Geral do Cefet-MA para o mandato 2004/2007 e reeleito para o período de 2008/2012. Com a criação da nova instituição, tornou-se Reitor Pro-Tempore do Instituto Federal do Maranhão.

⁵⁵ Omitido para preservação do anonimato da fonte.

queriam aqui. Eu percebi isso, mas eu também fiquei na minha (TMFC01, p. 8).

Recém-chegada na instituição, à servidora foi designada uma hercúlea tarefa:

Pessoal chegou a dizer assim, "olha, tu vai assumir o lugar de uma outra pessoa que tá saindo porque ela teve uns problemas aí, e tem um serviço bem grande pra ser feito" Era justamente o levantamento de mais de **duzentas aposentadorias** que sequer tinham passado no TCU, o TCU tava cobrando. Porque tem os prazos para encaminhar. Os processos tavam entulhados lá. **E na época era tudo no chão**, eu fui olhar, (...) ela só me entregou assim, "olha, o material é esse" Uma apostila de umas trezentas páginas pra ler, e pra começar a fazer o trabalho. Aquilo ali me assustou! **"Meu Deus! Será que eles tão fazendo um teste comigo? Por que que estão fazendo isso comigo?"** Aí eu fiquei na minha, né. Mas me perguntei sobre isso. Também peguei, eu perguntei se eu podia levar pra casa, porque o manual tava lá na mesa, perguntei assim e disseram "pode levar". Aí eu comecei a ler aquilo lá, ler, ler, ler, porque eu queria fazer aquilo porque "oh, meu Deus, eu acho que eu vou ser punida por isso" Aí que eu fui entendendo (...) **eu fui fazer o autotreinamento, né?** (TMFC01, p. 10).

E relata um momento de tensão com a direção do Cefet, que, ao contrastarmos com a fala do ex-reitor, parece ter sido o início da mudança que viria. Resumindo o relato, que é extenso, a servidora conta que o Cefet foi questionado por um órgão de controle em uma questão relativa à sua alçada, situação que, entretanto, o setor tinha agido corretamente. Alguns pormenores do procedimento administrativo foram dispensados para proporcionar uma leitura mais fluida do relatado:

Aí uma vez, num dos relatórios, o TCU alfineta o órgão dizendo que nós estávamos trabalhando errado, e aí a direção vem, endossa sem nem nos ouvir, e aí quando eu chego, que me mostram o documento, quer dizer, já vinha TCU dando uma rasteira, aí vinha o próprio gestor endossando uma fala sem nem nos perguntar se porventura aquilo ali era verdadeiro e por que que aquilo ali aconteceu. (...) Eu disse que, na verdade, que o TCU tava cobrando era equivocado, **euprovei** (TMFC01, p. 8).

As consequências deste ocorrido foram, para a servidora, o estopim para um momento de catarse, em que todas as situações inadequadas vivenciadas pelos funcionários do setor foram expostas:

aí ele (Zé Costa) caiu na real, aí ele me chamou. Aí ele realmente foi assim, "Não, porque é tanta coisa na minha cabeça, eu recebendo tanta reclamação" E eu "Reclamação, professor?" "É. Porque chega gente aqui dizendo que tem processos parados, que tem isso, que tem aquilo" E eu digo "mas lá o processo não tá parado, vê lá como a gente trabalha, vai lá

olhar" **Porque ele nunca tinha entrado na nossa sala. Nunca.** "Vá lá olhar, professor. Professor, se aquela equipe sair, professor, sua gestão, ó, acabou" "Mas é o seguinte, olha aqui, ó. Olha tantas portarias feitas errado" Aí ele foi e me falou, ele tinha anotado. Tinha um caderno de anotações, os erros. Tuacredita? E aquilo ali me chamou a atenção quando ele me mostrou. Eu: "Professor, o senhor teve tempo de fazer essa anotação bem aí? Pois é. O senhor esqueceu de fazer uma coisa: anotar aí o nome das pessoas que sequer vêm aqui na instituição. Que trabalham bem aqui do seu lado. Se essas pessoas que estão nos setores trabalhassem como a gente trabalha, querendo fazer o melhor possível, a coisa talvez não taria desse jeito, tendo um erro ou outro, pelo que a gente faz! Pela forma que a gente trabalha. Se o senhor ver a forma como a gente trabalha, tudo muito precário. **Se o senhor entrar na nossa sala e ver as nossas condições de trabalho, o que a gente faz, o senhor vai ter outro pensamento.** Eu queria convidar o senhor. E lhe alerta mais, ao invés de o senhor estar anotando um caderninho de quem tá errando, só erra quem tá tentando fazer. Quem não faz, professor, nunca vai ter possibilidade, inclusive, de errar. Quando a gente reconhece um erro, a gente cresce, porque a gente não quer mais errar. Lá ninguém erra porque quer. Vai perguntar lá! Agora, é o seguinte. O senhor tá insatisfeito com a equipe, mude! Sou partidária, inclusive, de mudanças" **Aí eu também acho que ele caiu na real.**

No outro dia ele foi lá. Quando ele entrou lá, ele ficou assustado. O tanto de coisa que a gente tava fazendo. Ele pá, botou a mão na cabeça, "meu Deus, eu nunca tinha visto isso" Até se acocou⁵⁶. "Eu peço desculpa, porque eu não sabia que vocês trabalhavam assim aqui" Não tinha ar-condicionado, sol quente, não tinha impressora, as piores condições. Aí nós estávamos, eu digo "Olha, aqui nunca um salário atrasou, nunca! Pode ter ficado uma diferença, porque o sistema cai, não tínhamos internet" Vários problemas que eram fora do nosso alcance. Não tinha telefone, naquele tempo você tinha, era tudo por Brasília, era assim, entendeu? (TMFC01, p.7).

No contexto dos Institutos, a recém-criada Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas contava com dois departamentos (gestão de pessoas; concessões, cadastros e pagamentos), um assistente, um secretário e quatro coordenadorias (pagamentos, concessões e registros, capacitação e desenvolvimento de pessoal, qualidade de vida do servidor), explicitando também uma mudança no entendimento acerca do escopo da área, abarcando aspectos não só meramente instrumentais, como também de planejamento para a qualidade de vida e desenvolvimento de pessoal.

A mudança foi vista com otimismo pela equipe, e anunciada em todo o Instituto, na época, como uma decisão de vanguarda, que refletia preocupação com o servidor. A especialização de funções também prometia alavancar o trabalho da Pró-Reitoria para um novo patamar de serviços, em que o servidor seria cuidado em sua totalidade.

⁵⁶ Expressão popular que significa "ficar de cócoras".

Entretanto, durante os seis anos que se seguiram à sua criação, a Progepe não parecia dar indicações de atender aos objetivos para a qual foi criada. O crescimento galopante no quadro de pessoal exigia um quadro compatível, não só em quantidade, mas em conhecimento técnico, ferramentas de gestão apropriadas, e, igualmente importante, alto nível de coordenação com os campi.

Em estudo quantitativo realizado no ano de 2016, Humberto Guimarães aplicou as ferramentas da escala Servqual, um instrumento de medição da qualidade percebida desenvolvido por pesquisadores norte-americanos, para identificar as expectativas e as percepções dos usuários a respeito dos serviços prestados pela Progepe, na intenção de verificar tanto o nível de avaliação quanto a natureza dos fatores que a influenciam.

Guimarães, que também é servidor administrativo da Reitoria, percebeu que “os funcionários apresentam expectativas altas em relação aos serviços prestados pela Progepe”, ao passo que “todas as diferenças entre as médias dos atributos referente às dimensões Percepções e Expectativas são negativas, o que sugere que a Qualidade Percebida dos serviços prestados pela Progepe é INACEITÁVEL” (GUIMARÃES, 2016, p. 44, grifo do autor).

O construto Qualidade Percebida foi identificado, contudo, tendendo para avaliação positiva, o que, para o autor, sugere que a opinião de 41% dos entrevistados, ainda em estágio probatório, se explicava pela pouca experiência dos entrevistados com os serviços prestados pela Progepe. Esta opinião do autor motivou uma de suas hipóteses: de que o tempo de serviço explicasse as variações do construto qualidade percebida. Entretanto, tal hipótese não foi provada, em razão do baixo tamanho da amostra.

O ciclo de vida funcional de um servidor, especialmente em uma organização pública como o Instituto Federal, cuja vinculação estrita a normas de conduta e tomada de decisões de gestores é definida pela Constituição, é permeado pela atuação dos profissionais em gestão de pessoas a praticamente todo o instante. Espera-se deles a expertise técnica para manipular e orientar a utilização de mecanismos eletrônicos e sistemas, conhecimento e capacidade de aplicação das normas legais, bem como agilidade para responder em tempo hábil às necessidades da instituição.

Entretanto, a realidade percebida com a imersão no trabalho da Gestão de Pessoas⁵⁷, revelava uma grande discrepância entre a demanda do trabalho e as condições efetivas para sua prestação com qualidade. Tive a oportunidade de não só vivenciar o trabalho cotidiano, mas também ouvir, em incontáveis momentos, os relatos pessoais de meus colegas lotados em outros campi, preexistentes ou não à expansão, seja em conversas informais, reuniões de trabalho ou espaços de capacitação.

O principal espaço de capacitação e debate entre os trabalhadores da Gestão de Pessoas do Ifma eram as reuniões técnicas, convocadas pela pró-reitoria e geralmente realizadas em São Luís. Nestes momentos de articulação, entretanto, as discussões com muita facilidade enveredavam para o desabafo dos chefes dos Núcleos dos campi sobre as dificuldades de seu trabalho, agravadas pela inadequação de suas condições, tanto de estrutura física quando preparo técnico, e a excessiva cobrança dos diretores gerais, demais gestores e servidores usuários de seus serviços. É como se caso, embora particular e possivelmente extremo, da primeira tarefa relatada por TMFC01, se repetisse com frequência sob diferentes roupagens.

O panorama de ineficácia se estendia à pró-reitoria, cuja “natural” carga de trabalho elevada encontrava-se em processo de multiplicação, restando pouco ou nenhum espaço disponível para o acompanhamento e assessoramento das atividades dos campi. As reuniões técnicas, acima mencionadas, ocorrendo em periodicidade anual e com duração média de três dias, não supriam as necessidades de capacitação e coordenação do trabalho, e não havia, no âmbito da pró-reitoria, setores ou recursos específicos destinados a fazer a ponte com os núcleos de gestão de pessoas dos campi.

Esta inevitável omissão agravava um vicioso ciclo, pois os erros procedimentais cometidos em nível local, necessariamente teriam que ser corrigidos ou refeitos pela pró-reitoria, incrementando mais ainda sua própria demanda de trabalho.

⁵⁷Vivenciada durante o período 2010 a 2016, período de lotação no Núcleo de Gestão de Pessoas do Campus Imperatriz.

4.4 Impactos: olhares sobre o hoje e o ontem

Uma questão que é passível de atenção, inclusive da SETEC/MEC, diz respeito ao fato de que os IFs registram muitas dificuldades para se organizar, entre as quais se destacam: o quadro reduzido de funcionários para realizar as inúmeras tarefas designadas para os IFs, a sobrecarga de trabalho e a perda/construção da identidade institucional. Igualmente, não se pode deixar de considerar alguns problemas que foram citados em menor frequência, mas que comprometem a organização dos IFs, como ingresso de novos servidores sem visão de EPT; conflito entre novatos e veteranos; quadro de professores sem formação “adequada” para atuar em diferentes níveis de EPT (promover a verticalização do ensino); estrutura da carreira; criação de programas paralelos (como o PRONATEC), que comprometem os objetivos dos IFs; infraestrutura e recursos financeiros insuficientes para cumprir o amplo papel colocado para os IFS e pouca visibilidade dos Institutos (AMORIM, 2013, p. 219).

Na busca pelas mudanças duradouras ou significativas – positivas ou negativas, planejadas ou não (ROCHE, 2000, p. 37) desencadeadas pela política pública dos institutos federais nos aspectos organizacionais e gerenciais do Instituto Federal do Maranhão, esta pesquisa foi empreendida no propósito e compromisso de resgatar a dimensão humana do desenvolvimento para evitar sua diluição em níveis de abstração e generalidade (MUÑIZ, 1997, p. 47).

Ora, as organizações não são entes abstratos. São, de fato, construções sociais e históricas, dinâmicas e contraditórias, nas quais convivem estruturas objetivas e subjetivas, manifestas e ocultas, concretas e imaginárias, sendo necessário responder às questões que afetam a vida cotidiana dos sujeitos coletivos das mais variadas formas, valorizando esse sujeito coletivo mais do que as organizações para os quais vendem sua força de trabalho (FARIA, 2009, p. 515).

Durante este empreendimento investigativo, pretendi resgatar a concepção e as subjetividades humanas de uma pequena parte dos seus servidores, sujeitos constituintes da organização Instituto Federal. Trazendo a expansão e transformação institucional proporcionada pela política pública dos Institutos como marco temporal, as infindáveis potencialidades da história oral como procedimento metodológico proporcionaram a obtenção de ricos relatos que, permeados pelas histórias de vida, vivências institucionais e leituras de mundo de seus emissores, levam-nos a reflexões sobre o conteúdo das relações internas e externas de poder.

A partir da análise destes relatos, e da conferência e cruzamento de informações com dados de natureza documental e bibliográfica, chegou-se a um

conjunto de efeitos na organização do trabalho e as relações dialéticas nas estruturas constituintes desta instituição, desenvolvidos a seguir.

4.4.1 Identidade e perfil da instituição

A gente, querendo ou não, a gente é uma franquia. Porque se você for comparar com o mercado privado, a gente não tem como fugir de ser uma franquia. E se a gente funciona numa noção de franquia, não tem como você imaginar que um aluno, por exemplo, que faz o curso técnico em meio ambiente aqui no campus Maracanã, se ele precisar se transferir pra Mangabeiras, ele não vai ser aceito. A noção é de que vai, sim. Mas nem sempre vai. Porque os próprios currículos, às vezes, eles mudam, uma disciplina, uma quantidade de horas lá, e dá conflito, dentro de uma estrutura dessa, que não era pra acontecer (TMMCO1, p. 6, grifo nosso).

Ao criar os Institutos Federais, o governo procurou dar a um corpo de instituições centenárias uma nova identidade baseada na verticalização do ensino, indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, cujas ações tenham como como fios as demandas de desenvolvimento socioeconômico e inclusão social (PACHECO, 2011).

A noção de identidade organizacional tangencia o que para os seus membros é a percepção do seu sentido. Isto é, o propósito maior, a marca daquela instituição. As organizações existem na mente de seus membros e a identidade organizacional é parte da identidade individual deles (MACHADO, 2003, p. 60). Machado, ao citar Albert e Whetten, menciona três dimensões da identidade organizacional: (1) a definida pelos membros da organização, que é a central; (2) o que distingue a organização de outras; e (3) o que é percebido como traço contínuo, ligando o passado ao presente (Ibid., p. 61).

Muitas das ressalvas a respeito da transformação em Instituto Federal diziam respeito à identidade construída pelas instituições. Era, por exemplo, um dos maiores temores das Escolas Agrotécnicas, passar a compor uma instituição cuja “cabeça” seriam os antigos Cefet (AMORIM, 2013, p. 144). Para um ex-gestor da agrotécnica, estas preocupações todas se confirmaram na realidade, e tiveram por consequência na descaracterização na qualidade do ensino vivenciado no campus:

Então há uma diferença acentuada em relação aos nossos técnicos anteriores e os técnicos formados agora. Os anteriores, eu tenho condições de afirmar que eram bons técnicos, são bons técnicos. É tanto que vários deles trabalham no nosso campus hoje. E é quem segura as unidades de

ensino e produção. Agora, por que ninguém me disse, e eu nem fiz essa pergunta, eu só percebo. Há uma pressão muito forte da própria reitoria em dizer, na verdade isso tá ligado com a minimização de custos, e aí leia-se recursos financeiros, não é nem recursos humanos, financeiros. Porque manter um laboratório desse vivo requer muitos insumos. O boi come a cevada, come o capim, precisa da forrageira, precisa da máquina pra fazer o plantio, manter um suíno precisa de um triturador pra fazer ração, etc. Existe uma demanda de insumos alta, e era uma reclamação, desde a minha época ainda, logo que passou pra instituto, que os custos da escola agrotécnica eram muito altos, e sempre foi. Mas o nosso técnico respondia aos custos do investimento que era feito. Ali não era gasto, era de fato investimento. Não na unidade em si, mas no aluno (DMD04, p. 9)

Esta é exatamente a mesma lógica apresentada por outro servidor, desta vez no Campus Imperatriz. Para ele, a identidade do ensino da instituição, tradicionalmente vinculado à excelência nas ciências exatas, está ameaçado em razão da incapacidade da instituição oferecer ensino de base a turmas cada vez mais heterogêneas, ao mesmo tempo em que a instituição diversifica demais sua área de atuação (DMD02, p. 5).

Observa-se que a diversificação das atividades institucionais, processo que já era sentido com a transformação em Cefet, se intensificou na condição de Instituto Federal. Esta nova entidade congrega uma grande complexidade, em razão de vários níveis de atuação, desde a educação básica, inicial e continuada, até o ensino superior e de pós-graduação.

Tal dilema se reflete em uma indefinição do papel que cada campus deve desempenhar, em cumprimento da missão institucional. Para Fernandes, no Instituto Federal do Rio Grande do Norte, os gestores dos campi lidam com essa variedade de demandas de forma completamente assistemática:

(...) cada campus exercita, de acordo com as condições de que dispõe, as finalidades e objetivos previstos para a organização instituto federal, com base em decisões frágeis, negociadas com dirigentes superiores, decorrentes de situações surgidas no processo, de formas momentâneas, que se apresentam, mas que não se apoiam em bases de planejamento de médio e longo prazo. (FERNANDES, 2015, p. 389)

Na realidade do Ifma, esta lógica também se apresenta. A percepção de descoordenação das atividades da instituição, somada à pluralidade de demandas a que instituição é sujeita, produz nas subjetividades de seus servidores a noção compartilhada de que: há, não um instituto, mas uma agremiação de escolas, que além de não possuírem identidades e perfis bem definidos, não guardam profunda correlação entre si.

4.4.2 Os dilemas da relação inter-campi

Segundo Blau e Scott, há três dilemas básicos na organização formal: a) Dilema entre coordenação e comunicação livre; (...) b) Dilema entre disciplina burocrática e especialização profissional; (...) c) Dilema entre a necessidade de planejamento centralizado e a necessidade de iniciativa individual; (...). **Esses três dilemas organizacionais são manifestações do dilema maior entre ordem e liberdade.** Tais dilemas são responsáveis pelo desenvolvimento das organizações: **no processo de resolver problemas antigos, novos problemas são criados** e a experiência obtida na decisão contribuirá para a busca de soluções de novos problemas, tornando o desenvolvimento organizacional um processo essencialmente contínuo e dialético (CHIAVENATO, 2003, p. 308-309) (grifo nosso).

A dimensão territorial consistiu em um dos pilares da política dos Institutos Federais⁵⁸. A ideia de expandir-se para alcançar municípios e regiões até então descobertos pela educação profissional e tecnológica consistia, no discurso oficial, o melhor caminho para a democratização da educação e conquista da cidadania por milhões de brasileiros historicamente excluídos do desenvolvimento econômico e científico.

Para as instituições que integravam a estrutura preexistente, o desafio da adaptação à nova configuração apresentou-se de forma diferenciada, e as consequências variaram conforme a posição que assumiram na nova estrutura. Neste tópico, serão explicitadas as principais indicações de impacto em decorrência da redefinição nas relações de poder entre a estrutura preexistente, campi da expansão e a nascente reitoria.

4.4.2.1 Monte Castelo

No antigo Cefet-Sede, atual **campus Monte Castelo**, uma série de redefinições tomaram corpo, todas com grande relevância para a sua organização, em âmbito identitário, físico e de pessoal, de forma permanente ou transitória. Por exemplo:

⁵⁸ Segundo Eliezer Pacheco, “os Institutos Federais surgem como autarquias de regime especial de base educacional humanístico-técnico-científica, encontrando na territorialidade e no modelo pedagógico elementos singulares para sua definição identitária” (PACHECO, 2011, p. 17-18).

a) A partir de então, a escola deixava de ser o órgão gestor máximo da instituição, e passava a integrar a estrutura do Instituto em posição de igualdade formal com os demais campi, entre eles, por exemplo, o Campus Imperatriz, sua antiga unidade descentralizada e subordinada durante os últimos 19 anos.

A gente estranhou, assim,(...), o campus Monte Castelo, por ele ser um grande campus do Ifma, e até hoje ele é o maior campus do Ifma, a gente se ressentiu. Porque agora nós não tínhamos mais a nossa autonomia, nós somos um campus da estrutura multicampi do Ifma. Nós não éramos mais autarquia (TSFC02, p. 5).

b) A estrutura física da nascente Reitoria instalou-se no próprio campus Monte Castelo⁵⁹, lá funcionando até dezembro de 2013, ano em que a reitoria foi transferida para um prédio alugado, localizado no Bairro São Francisco, também em São Luís⁶⁰. A convivência no mesmo espaço, à época, gerou inconvenientes:

Por exemplo, a questão do carro, parece assim uma questão pequena, "ah, carro", Sim! Os carros da reitoria com os carros do Monte Castelo, o Monte Castelo com a administração da frota deles de carros, a Reitoria com a administração da frota que tinha pra Reitoria, certo? Como tem os carros aí embaixo. Agora pra entrar e sair esses carros, de quem ficava a chave do controle do portão? Uma questão básica, mas conflituosa! Como é que é, as chaves de acesso às salas? A administração da edificação era do Monte Castelo, mas a Reitoria precisava acessar as suas salas. Menina, isso era uma confusão (TSFC02, p. 5).

c) Os servidores que passaram a compor o quadro da Reitoria originaram-se, quase por completamente, do Campus Monte Castelo, o que está relacionado, tanto ao item anterior, quanto ao fato de que o diretor geral do antigo Cefet fora nomeado Reitor, como ocorreu, via de regra, nos demais Institutos pelo Brasil.

Uma vez que as pessoas que estavam administrando a nova institucionalidade eram pessoas do Campus Monte Castelo, e nós estávamos no nosso ambiente natural, isso foi um elemento natural, isso foi um elemento facilitador, o que a gente estranhou foi o dia-a-dia, mas uns com os outros.... porque a gente já tava acostumado a trabalhar junto, imagina se isso de repente sai lá do Monte Castelo e rompe isso de uma vez, cortar o cordão umbilical, eu creio que teria sido desastroso, de uma vez (TSFC02, p. 6).

⁵⁹ A Lei 11.892/2008 facultava aos Institutos a possibilidade de instalar suas reitorias em local distinto dos campi, evidenciando uma preocupação em atenuar o sentimento das agrotécnicas de estarem sendo absorvidas por outra instituição (SILVA, 2009, p. 51). Entretanto, esta decisão só foi tomada por Roberto Brandão, segundo reitor eleito do Ifma. Em entrevista, Zé Costa reconhece o profundo apego ao local em que se encontra o prédio do campus Monte Castelo, do já frequentava na adolescência, na condição de aluno, durante a década de 1970.

⁶⁰ Em agosto de 2018 a reitoria foi finalmente instalada em prédio próprio, no Bairro Renascença.

Entretanto, há que se questionar se este arranjo foi benéfico para a gestão do campus Monte Castelo a longo prazo, pois na prática, significou perda permanente de importante parte de seu quadro técnico de gestão, não só em detrimento da Reitoria, mas também dos campi em surgimento, que necessitavam de corpo qualificado e experiente.

O Monte Castelo especificamente aqui onde nós estamos, pra mim, ela [a expansão] foi perversa. Eu costumo dizer isso pra todo mundo que eu falo. Foi perversa (...) porque ela nos retirou parte dos recursos humanos, nós perdemos recursos humanos, a nossa estrutura de instituição é totalmente diferente dos outros *campi*. Nós ficamos no apêndice inflamado dentro do instituto e o que foi que nós ganhamos? Nada. Nós estamos perdidos porque a nossa estrutura é do passado, antiga, a gente não conseguiu adaptar-se e nem tem recursos para tal (Entrevistada 6 apud ROCHA, 2014, p. 73).

d) Como evidencia a última parte do relato acima, o advento da nova institucionalidade não alterou de forma significativa a lógica da organização hierárquica do campus, em comparação com a estrutura básica pensada para os *campi* criados após a expansão, e que passou a ser o modelo básico para os Institutos no Brasil.

No novo modelo, as divisões internas são menos rígidas, de forma a proporcionar mais fluidez e integração, especialmente na área do ensino. Assim, enquanto em um campus “padrão”, há apenas um departamento para integrar todos os professores que atuam no ensino técnico, e outro destinado às atividades do ensino superior, com suas respectivas coordenações de curso, o Campus Monte Castelo detêm, além destas estruturas, um departamento específico para cada área acadêmica (Química, Ciências da Saúde, Física, etc).

Isto indica que o campus, em relação aos demais da rede, apresenta maior impermeabilidade a mudanças, além de excessivo apego à dimensão quantitativa das funções gratificadas como medida de qualidade de sua gestão⁶¹.

4.4.2.2 Imperatriz

⁶¹Ao longo do processo investigativo, fui informada do fato de que a estrutura departamental efetivamente praticada no Campus Monte Castelo é distinta da listagem oficial (portaria nº 053, de 17/02/2017), havendo, na realidade, uma quantidade superior às 80 funções listadas no referido documento.

O **campus Imperatriz**, que durante duas décadas vivenciara a apequenada condição de Uned, presenciou com otimismo a possibilidade de maior autonomia e abertura à participação coletiva, que era sinalizada tanto pela nova estrutura em que posicionava os campi em condição de igualdade, quanto pelo fomento de espaços de discussão que consistia na pauta política da época.

Aí na mudança de Cefet pra Instituto, realmente a gente deu um salto, porque nós passamos a ter orçamento próprio, nós passamos a ter mais autonomia, nós passamos a participar mais da vida da instituição, entende? De opinar, ter mais autonomia nossa. Se bem que aqui a gente sempre teve, sempre foi muito audacioso (risos) (TSFC01, p. 8).

Entretanto, durante o processo hermenêutico que é intrínseco ao trabalho com fontes orais (ALBERTI, 2004, p. 17), percebi que o conceito de autonomia é trabalhado com diferentes significados entre servidores do mesmo campus. É o caso de DMD02, que tem uma opinião formada a respeito da questão da autonomia no campus Imperatriz, contrária à opinião da depoente acima:

(...) Na época (de cefet), eu acho que nós éramos até mais independentes. Na época, a gente via a dificuldade, é claro, e achava complicado essa dificuldade, queria resolver por aqui mesmo sem depender de São Luís, hoje eu acho que tá muito pior (...) em termos financeiros eu acho que, pela própria instituição, pela própria implantação do instituto, já é natural que tenha essa descentralização. Mas houve uma... o movimento foi contrário. Houve uma centralização muito grande em termos de decisões administrativas, em termos de decisões, principalmente na área pedagógica. Aí, por isso eu acho que piorou muito (DMD02, p. 3).

A análise destas e de muitos outros posicionamentos ouvidos ao longo da minha vivência profissional neste campus, dá base às seguintes indicações:

a) O contexto político no Brasil da década de 1990, que para as instituições federais de ensino em geral teve efeito desastroso, era sentido pelos servidores da época como uma situação desfavorável, porém passível de ser contornada por meios alternativos, com criatividade e estabelecimento de parcerias com a comunidade externa.

Eu me lembro que a gente fazia a Semana do Técnico, era uma coisa muito boa, de muita repercussão na cidade, mas a gente fazia com a manutenção da ajuda da comunidade. Eu fui aqui da Escola-Empresa, nessa época, então a gente ia de empresa em empresa com o projeto na mão, falando da importância dessa feira, dessa semana, e aí as empresas ajudavam a gente no que podiam, importante era que a gente sempre realizava grandes semanas, grandes eventos, só com a ajuda da comunidade. O dinheiro que a gente obtinha era o que pagava a inscrição e a matrícula, que os meninos

pagavam a matrícula, uma taxa de inscrição. Esse era o recurso que nós tínhamos (TSFC01, p. 2).

Nós fizemos trinta e dois convênios na época do professor Morais⁶², com as empresas de Imperatriz, pra fazer a gestão do campus. Aquele estacionamento, hoje, era aqueles matagais de um, dois, três metros de altura. Parecia trigo, milho, pensava que era plantação, de tão grande que era o mato e nós não tínhamos como capinar. Qual era nossa técnica: fizemos convênio com a Infraero, de Imperatriz, pra emprestar aquele tratorzinho dela, lá, que apara a grama do aeroporto, ela ia fazer a nossa grama, de Imperatriz. Qual era a contrapartida: a gente dava serviços na área de Informática, Eletrônica, Elétrica. O professor, já falecido (...), às vezes o avião ia pousar à noite e as luzinhas tinham que estar acesas, então, tinha momento que dava pane, aí lá tinham que correr pra manutenção. Aí tinha que acionar o, aí ele tava em Imperatriz, "....., corre que a Infraero tá precisando de ti agora, vai pousar o avião hora tal e tem que tá funcionando a pista, as luzes da pista" Ou um problema interno. Então esse tipo de serviço, é que dava a gestão na época. Aí de repente "Rapaz, como é que tu conseguiste capinar o campus?" "Mágica" (risos) (DMR01, p. 7).

Hoje, é recorrente pelo campus, enquanto participe de uma realidade institucional mais complexa administrativamente, a expressão de descontentamento com os (ou pela omissão de) instrumentos de controle e regulamentação disseminados pela Reitoria, sentidos como entraves à flexibilidade, celeridade, eficiência e efetividade de suas ações. Assim, qualquer iniciativa do campus que se distanciado caráter estritamente operacional é vedada. Frustraram-se, por exemplo, tentativas como a de elaboração de uma política interna de capacitação, que não prosperou em razão da competência exclusiva da Reitoria para esta questão(TFMC02.i, 2019); além disso, a ausência de previsão regulamentar impediu que fosse concedida uma vaga de monitor (discente) para auxílio às atividades do Núcleo de Estudos Afrobrasileiros e Indiodescendentes do campus(Memo DDE 176/2017). As repercussões para a atividades do campus, especialmente a pedagógica, são diversas.

A questão do seletivo, ela prejudicou a questão de calendário (...). Então nós queremos às vezes começar antes, e um dos primeiros campi a começar é Imperatriz, e vamos começar mais cedo ainda. Mas a gente fica dependendo do seletivo, que é unificado. Acaba influenciando, de qualquer forma (DMD02, p. 4).

⁶² João Antonio de Morais, professor da Uned Imperatriz que exerceu o cargo de Diretor de 1995 a 1998, tendo sido o primeiro diretor democraticamente eleito pela comunidade daquela escola.

Segundo o relato de TSFC01 (p. 11), as parcerias tornavam a gestão da Uned muito dinâmica, com consequências positivas para os estudantes, que viam suas perspectivas de estágio e qualificação profissional cada vez mais ampliadas, ameaçando inclusive a tradição da sede, pois diversas empresas da região deixaram de demandar mão-de-obra ao Cefet em São Luís para contratar os egressos da Uned.

Retrata ainda, um episódio em que certa empresa do ramo da construção civil da cidade modifica seus critérios de admissão, revendo preconceitos arraigados em relação à atuação de mulheres na área. Para a servidora, graças à articulação da Uned com esta construtora, a empresa admitiu suas primeiras estagiárias do sexo feminino, reconhecendo posteriormente sua competência e contratando-as para seu quadro técnico ao término do curso. Sua percepção é de que a tradição construída pela escola hoje se traduz em acomodação nos servidores da pasta, desmotivando a busca por parcerias institucionais, fazendo com que este relacionamento outrora tão frutífero não ocorra na atualidade.

c) Considerando que a cúpula da gestão do antigo Cefet-MA havia sido praticamente mantida na Reitoria, a tendência era de que suas graves falhas gerenciais, mencionadas no capítulo 3, persistissem. De fato, algumas práticas históricas de autoritarismo e distanciamento da realidade do interior não foram rompidas até hoje, limitando o potencial de autonomia e desenvolvimento do Campus Imperatriz.

Neste sentido, relata TMFC02.i, ao expor uma pauta de reivindicação dos chefes de departamentos/núcleos da área de gestão de pessoas dos campi, que demandam por um assento representativo no Conselho de Dirigentes (Coldir). Hoje, a única representação da pasta da gestão de pessoas no Coldir consiste nas vagas aos pró-reitores. Entretanto, os chefes nos campi não se sentem representados por um servidor da reitoria, pois, nas palavras da informante, “a reitoria não conhece o trabalho dos campi”.

d) Apesar de em menor grau que no campus Monte Castelo, Imperatriz também ajudou a compor o quadro técnico e de gestão dos campi da expansão que

vieram a instalar-se em suas proximidades, como Açailândia, Porto Franco, Carolina, Buriticupu, Grajaú, entre outros, processo por vezes permeado por conflitos⁶³,

Entretanto, mesmo em situações que não significavam transferência de servidores, transparece o fato de que a experiência prévia vivenciada por este campus serviu para auxílio à capacitação e consolidação de instrumentos, tanto administrativos quanto pedagógicos, dos campi em nascimento.

É uma resposta que a gente tem que dar como campus antigo, como campus maduro, como campus que até serve de suporte a outros campi, por exemplo, quando Açailândia foi ser implantada, durante uma boa temporada nós trabalhamos em Açailândia. Buriticupu foi implantada, por uma boa temporada a gente trabalhou em Buriti. Grajaú foi uma equipe daqui para implantar Grajaú. Assim, tem gente daqui semeada nesses campus todos, implantando e tal, e esse pessoal sempre vem buscar, vem beber na fonte, vem discutir conosco aqui, parte financeira, parte pedagógica. Eu acho que nós temos obrigação de dar essa resposta (TSFC01, p. 9).

4.4.2.3 Maracanã

No conjunto das escolas de perfil agrícola que atualmente compõem o Instituto Federal do Maranhão, duas são da expansão, e duas preexistentes: campus São Raimundo das Mangabeiras, previsto no plano de expansão de 2005 no formato de Escola Agrotécnica; campus Caxias, pertencente à Fase II da expansão, autorizado em 2010; campus Codó, que à época da criação do Instituto, tinha aproximadamente uma década de funcionamento, e o campus Maracanã, cuja primeira formatação remonta à década de 1960.

Aqui, para conferir viabilidade à pesquisa, utilizou-se o critério de antiguidade para selecionar o campus Maracanã como espaço de observação, pesquisa histórica e realização de entrevistas. Portanto, as observações aqui indicadas podem, ora relacionar-se com suas especificidades enquanto escola agrotécnica, ora com características exclusivas do campus.

a) No caso do campus Maracanã, o aumento de repasses orçamentários gerou um relevante impacto em sua estrutura física⁶⁴, possibilitando o aumento da

⁶³A transferência de parte da equipe de assessoramento da direção geral do campus Imperatriz para o campus Grajaú ocorreu em 2012, quando Francisco Alberto Gonçalves Filho, que havia sido diretor de Imperatriz por 2 mandatos (2004-2012), assumiu a direção de Grajaú, após a eleição de um representante da oposição a sua gestão em Imperatriz, Edil Jarles de Jesus Nascimento. Edil renunciaria ao cargo em 01.02.2015, cerca de dois anos antes do fim de seu mandato.

⁶⁴Destaco este tipo de impacto no referido campus devido à ênfase dada pelo gestor, mas o período da expansão beneficiou as escolas preexistentes, de forma geral, no quesito estrutura física.

oferta de vagas em seus cursos. O gestor da época dá grande ênfase a estas melhorias, dando a entender que, do quadro das escolas preexistentes, esta era a que se encontrava em piores condições físicas.

Mas a escola tava muito ruim, muito ruim. A moral profissional, e eu quero dizer, dos trabalhadores, não era das melhores. Se você pensa, um professor dando aula numa sala de aula fechada, um ambiente como esse daqui, a tarde toda, com incidência de sol muito forte, ventilador tec tec, com as palhetas esgarçadas, viradas. Então, era um ambiente muito ruim (...) E ele [representante do Mec] olhou a escola toda acabada, eu botei ele no meu golzinho e rodei a escola todinha, ele olhou "É, rapaz, aqui tava quase acabado. Tava na hora até de fechar" O certo é que esta reforma chegou a 1 milhão e 400 reais, de tanto, na hora que ia fazendo as coisas, ia aparecendo, descobrindo. Aí nós trabalhamos com prioridades. Por exemplo: o que é a essência da escola? É a relação professor-aluno. Então nós vamos investir nas salas de aula, no setor pedagógico, e sala dos professores. Climatizamos, foi um negócio formidável. Quando terminamos isso é que nós fomos trabalhar o setor administrativo. Reformamos ele todo, também. A quadra, que tinha caído no dia da minha posse (risos), aí levou uns 6, 8 meses, quase um ano pra eu conseguir recurso, então foi assim, foi uma luta (DMD04, p. 7).

b) A instituição de eleições diretas para o cargo de diretor das Escolas Agrotécnicas Federais (decreto nº 4.877/2003) foi uma das mais marcantes conquistas deste conjunto de escolas no período de governo do PT, fruto de muita reivindicação e luta interna. Até então, elas realizavam a indicação de seus gestores por meio de lista tríplice submetida ao Mec (decreto nº 2.548/98), cujo procedimento de elaboração podia ser estabelecido pelo Conselho Diretor de cada unidade.

Um novo cenário se descortinava para essas comunidades escolares, quanto à forma do processo de escolha, desse podem participar "todos os servidores que compõem o Quadro de Pessoal Ativo Permanente da Instituição, bem como os alunos regularmente matriculados." (BRASIL, 2003a). O decreto exclui do processo professores substitutos, funcionários terceirizados e ocupantes de cargos de direção sem vínculo com a instituição. (SÁ, 2009, p. 116).

O diretor eleito instaurou algumas mudanças, como a abertura ao público das reuniões do conselho diretor da escola (2006), que antes eram realizadas a portas fechadas (Ibid, id.). Porém, com a criação dos Institutos, o avanço democrático representado pelas eleições diretas foi neutralizado por um retrocesso. Ao adequar seu organograma gerencial ao modelo básico dos campi do Instituto, a antiga autarquia viu seu conselho diretor extinto, bem como demais conselhos

internos que se encontravam em processo de consolidação, como de professores, de pais e de alunos.

Em sua pesquisa, que data de 2009, Jean Sá retrata com otimismo o processo democrático em curso na antiga Escola Agrotécnica Federal de São Luís, e apesar de identificar ambiguidades características de um momento transicional, reconhece as aberturas participativas na escola como fruto de um processo histórico de lutas pela participação popular desde a década de 1980, com possibilidades de influência no cenário vindouro (SÁ, 2009, p. 161).

É de se imaginar que a referida pesquisa tenha se encerrado no exato momento anterior à supressão destas conquistas. A estrutura organizacional do Ifma, como aludido anteriormente, previa duas (e somente duas) instâncias colegiadas (Conselho Superior e Colégio de Dirigentes) e ambas se dariam a partir do comando da Reitoria, mesmo que resguardada sua composição representativa dos campi e dos segmentos, conforme disposição estatutária.

A partir de então, iniciava-se um lento processo de regulamentação desta nova estrutura. O Regimento Geral veio somente em 2014 (Resolução Consup nº 30/2014), ficando ainda pendentes inúmeras especificidades relativas ao funcionamento das estruturas e atribuições na composição interna dos campi.

Finalmente, uma década após a criação do Instituto Federal do Maranhão⁶⁵, e pouco mais do que 5 meses antes da conclusão desta dissertação, foi publicado o Regimento Interno dos campi (Resolução nº 124/2018). A grande “novidade” desta disposição regulamentar é a instituição de Conselhos Diretores no âmbito dos campi, que juntamente ao Conselho de Classe e o Colegiado de Curso, formam o conjunto de órgãos colegiados comuns a todos os campi, além de outras disposições.

Esta sequência de idas e vindas descreve o que, para o campus Maracanã, significou uma jornada de ganhos e perdas. À sua inegável recomposição em termos de estrutura física, de pessoal e de alunos, seguiu-se um desmantelamento de seus mecanismos internos de participação, que efetivamente atrasou em uma década o desenvolvimento de sua gestão democrática.

⁶⁵ Para efeitos de simples e breve comparação, o Regimento Interno dos campi do Instituto Federal do Rio Grande do Norte (IFRN) e do Instituto Federal de Pernambuco (IFPE) datam de 2011, ambos contendo estrutura colegiada similar ao conselho diretor.

c) Ora, dada a exposição acima, bem como a prévia discussão acerca da resistência das Escolas Agrotécnicas à unificação em Institutos Federais, era previsível que o processo político entre estas entidades, mesmo após a unificação, fosse permeado por atritos. No Instituto Federal do Maranhão, este embate se concretizava no posicionamento do diretor geral da Escola Agrotécnica de São Luís/Campus Maracanã comopositor político do diretor geral do Cefet/primeiro reitor do Ifma.

Quando era Agrotécnica São Luís, era Vespasiano diretor geral de um e Zé Costa, diretor geral de outro. Se davam muito bem, amigos. Mas cada um tinha sua autonomia. No momento que foi juntar os dois, Vespasiano não concordou de ele ser reboque do Cefet. Ou seja, o reitor ia ser o diretor do Cefet, quem quer que fosse, no caso era o Zé Costa, e ele seria o diretor de campus, não seria reitor. Ele não concordou, não aceitava essa união, ele queria um segundo Instituto. (...) Eu vejo que alguns estados trabalharam pra isso, um segundo instituto com viés agrícola (...) O Maranhão perdeu o timing, o momento político, porque isso tinha que ser aprovado na lei de criação. Esse momento político era pra ter definido dois Institutos Federais para o Maranhão, um com viés agrícola e outro com viés industrial (...) Passou, fechou a porta (...) Aí começou a questão do confronto dos dois, da pessoa Zé Costa e da pessoa Vespasiano. Aí as duas instituições começaram a sentir, cria animosidade natural. "Ah, o Zé Costa não quer passar nada pra cá" "Ah, o Vespasiano briga com o Zé Costa" (DMR01, p. 8)

A despeito da nova condição de subordinação estabelecida na nova institucionalidade, verifica-se uma tentativa de integrar os campi Maracanã e Codó na composição gerencial do novo Instituto, a nível de Reitoria, porém aparenta ser um ato de caráter simbólico do que efetivo. Neste sentido, me foi relatado por Zé Costa sobre o convite feito aos então diretores de Codó e Maracanã para compor seu quadro de Pró-Reitores, convite este que foi aceito apenas pelo diretor de Codó, Fábio Lustosa Souza, que veio a assumir a Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas de janeiro de 2010 a setembro de 2012⁶⁶.

A sensação de maior subordinação (compartilhada por Imperatriz e Maracanã) demonstra desequilíbrio entre as funções centralizadas e descentralizadas, e especialmente sobre a pactuação de responsabilidades. Apesar do projeto original, modelo dos institutos, prever uma relação integrativa, com um relacionamento entre a reitoria e os campi pautado pela coordenação, e não sujeição hierárquica, é reconhecido por uma funcionária da reitoria, com alto conhecimento regimental da instituição, da condição disfuncional do arranjo vigente:

⁶⁶ Segundo dados do Sistema Unificado de Administração Pública (SUAP).

Mas tem que ser aprimorado esse diálogo, nós temos que encontrar caminhos (...) E aí os campi tem que ser também os protagonistas deste processo, eles não podem se sentir.... eles se sentem, não é inferiorizados, mas se sentem ainda não participantes plenos desta dinâmica institucional (TSFC02, p. 6).

Da análise atenta da narrativa de nossos informantes, destaca-se a utilização, por um ex-gestor de campus pré-existente, de palavras como: “amordaçados”, “amarrados”. De fato, Francisco das Chagas Fernandes utiliza a noção de “cipoal de normas” para conceituar a estrutura responsável por manter a ordem estável da instituição Instituto Federal, ao analisar o caso específico do Instituto Federal do Rio Grande do Norte:

Matagal de cipós (plantas de hastes finas e flexíveis) entrelaçados, de difícil penetração, situação de similaridade com a da legislação e normas, compreendendo leis, decretos, instruções normativas, acórdãos, decisões judiciais, portarias, pareceres, notas técnicas, ofícios-circulares, etc., muitas vezes de interpretações conflitantes (FERNANDES, 2015, p. 262).

Neste sentido, um funcionário do campus Maracanã dá a dimensão do que é efetivamente discutido em conjunto, e o que não é:

Essa rede, por si só, ela tem alguns diálogos que são conjuntos, alguns fóruns, de diretores, de alguns departamentos, mas no tomar de decisão a gente sempre fica atrelado, principalmente, à reitoria. Inclusive financeiramente. Então, financeiramente, você pensa: tem uma autonomia, tem alguns pequenos detalhes, de onde investir, o que investir. Mas administrativamente você fica a cargo da reitoria decidir, por exemplo, quanto de recurso ele vai te passar, dependendo também, da autonomia que ele já não tem tanto, em relação ao Mec. Simplificando, se você tem uma demanda, na minha área, por exemplo, de assistência estudantil, neste mês de dezembro, de 30 mil, pra pagamentos de bolsa, encaminha todo este processo, mas isto não é garantia que ele vai sair de imediato. Porque a reitoria, ela vai ter que pegar o dinheiro, receber o dinheiro que ela vai empenhar, aí ela vai descentralizar pro campus, pra que o campus faça os seus pagamentos. E às vezes você não vê os trinta mil. Vem 15, vem 10. Aí tu tem que optar, naquele momento, quem é que tu vai pagar ou não. Então não é uma autonomia total. **A gente vê que na verdade é um sistema de controle.** A instituição é muito controlada (TMMC01, p. 10).

De uma funcionária da reitoria, se percebe uma ampla consciência da disfuncionalidade do relacionamento dos campi com o órgão central. No processo de elaboração do regimento dos campi, a fala de um dos conselheiros do Conselho Superior evidencia que a presumida simetria entre as estruturas organizacionais da reitoria e dos campi não existe, o que na prática, impede a comunicação e a coordenação entre as instâncias executivas destas unidades.

O professor disse assim: "é, porque tem uma simetria entre o regimento geral e o regimento interno dos campi" Olha só, e nós, dez anos. Aí o conselheiro disse assim: "eu não estou percebendo onde está essa simetria" Mas ele falou a verdade, ele não tava percebendo onde tava a simetria, olha só. Se ele não percebe, todos nós não percebemos. Ainda não percebemos. Aí tem que ser refletido, por que que não tá se percebendo onde tá a simetria? (TSFC02, p. 5)

Depreende-se, do conjunto das percepções contidas nos depoimentos de funcionários dos campi preexistentes, uma avaliação negativa das consequências da expansão e do modelo organizacional dos institutos na relação entre suas unidades. A propalada descentralização é sentida, na verdade, como centralização, enquanto as unidades institucionais onde ocorre o verdadeiro trabalho educativo, os campi, não atuam como protagonistas da missão institucional, funcionando como instâncias reprodutoras, executivas das diretrizes da reitoria.

4.4.2.4 Campi da expansão

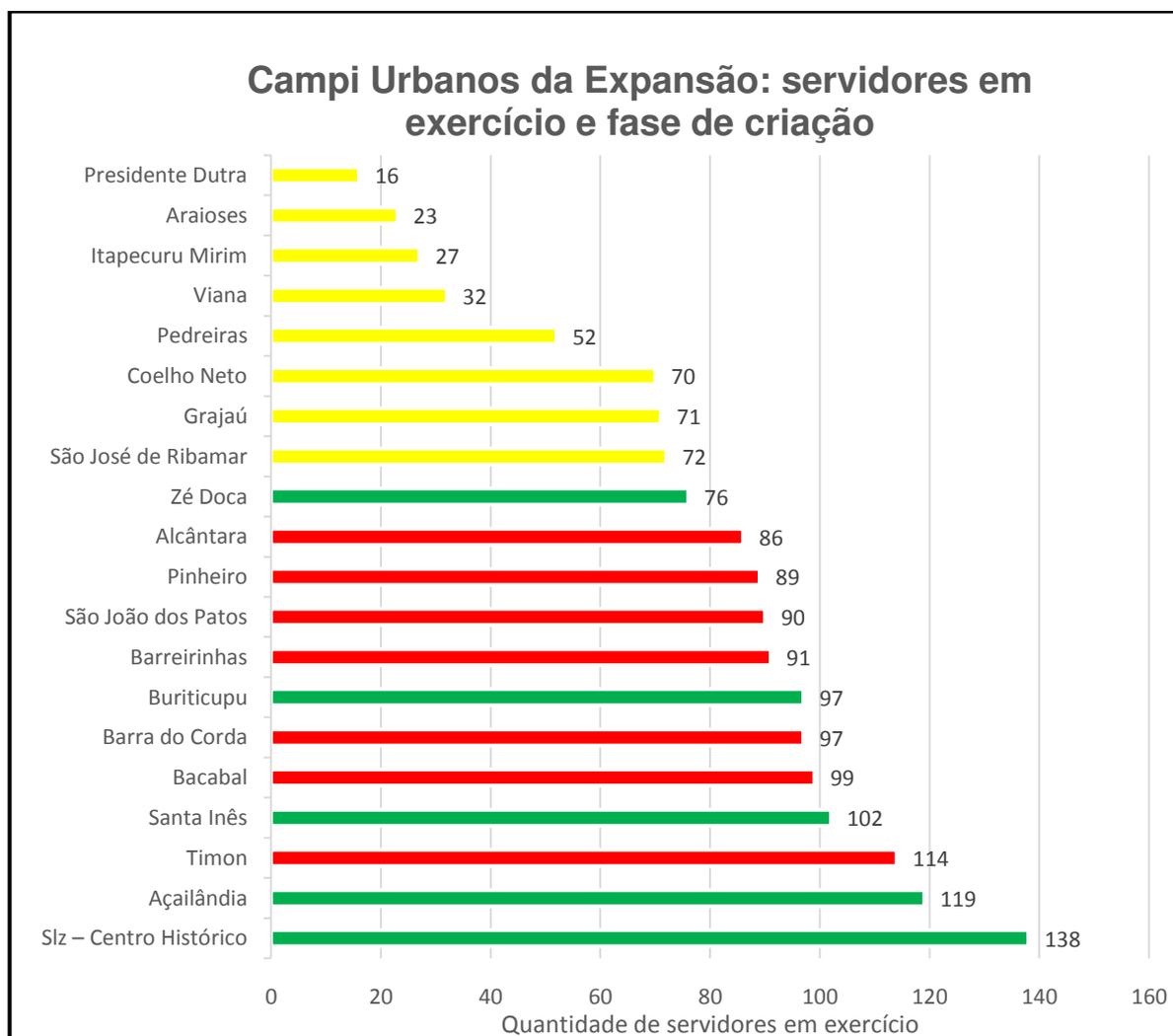
Considerando as fases de expansão dos Institutos, a suposição inicial seria a de que os campi da Fase I estivessem mais consolidados (administrativa, pessoal e pedagogicamente) que os da Fase II, e assim por diante. Entretanto, os campi criados após a expansão do Instituto Federal do Maranhão formam um grupo tanto numeroso quanto heterogêneo, e tal lógica de agrupamento não fornece subsídios suficientes para determinar o estágio de desenvolvimento de sua gestão e capacidades administrativas.

Vejamos um exemplo. A classificação oficial, simbolizada pela Portaria Mec 246/2016, estabelece para todos os campi da expansão um número ideal de servidores expressos na fórmula 70/45, sendo 70 de docentes e 45 de técnicos administrativos.

Para fazer uma breve demonstração da distância destes padrões em relação à realidade atual dos campi, empreendi um exercício de adicionar ao critério de fase da expansão a medida objetivade servidores em exercício no campus.

Temos, portanto, a figura a seguir, em que a extensão das barras retrata o quantitativo de servidores em exercício no campus, e a sua cor indica a fase de criação (Verde: Fase I; Vermelho: Fase II, Amarelo: Fase III):

Figura 4: Campi urbanos da expansão e fase de criação⁶⁷



Fontes: Portaria Mec 246/2016 e Relato Integrado de Gestão (IFMA, 2019).

⁶⁷ Como indica o título da figura, não foram considerados neste quadro os campi Caxias e São Raimundo das Mangabeiras, pois sua vocação agrícola justifica um tratamento diferenciado pelo Mec no que se refere aos padrões quantitativos de pessoal. Além disso, e pela mesma razão, em sentido inverso, foram omitidos os Campi Avançados de Rosário, Porto Franco e Carolina.

Como pode ser perceber, a maior uniformidade se apresenta no grupo da Fase III, o que pode ser atribuído ao início do contingenciamento de recursos públicos destinados ao custeio da expansão⁶⁸, que desacelerou o ritmo da contratação de pessoal para estas unidades.

Já no grupo da expansão relativo às fases I e II, há uma imensa variação no seu quadro de funcionários, o que ocorre em função de vários fatores, dentre os quais a vocação produtiva da região do entorno e a capacidade de absorção de absorção dos egressos pelo mercado local, ou simplesmente o tamanho da população do município. Sobre este último quesito, as escolas situadas na capital do estado ou em seu entorno também estão bastante suscetíveis a vivenciar um inchaço desproporcional do seu número de professores e técnicos, em virtude da demanda dos próprios funcionários por remoção⁶⁹.

Aí enquanto isso, tem campus da expansão que é 70, que não precisa. Não precisa porque não dá resposta. Nós já testamos no Brasil, São João dos Patos, que eu falei agorinha. Não tenho nada contra São João dos Patos, mas eu não tenho 70 lá, eu tenho 60 professores. Se eu tiver 70, como é o modelo de expansão de SJP, não vai mudar nada lá. Não tem um curso a mais, não tem demanda, porque já está em um nível que a cidade comporta. Alcântara não posso nem dizer isso. Alcântara é um outro estudo. Pra quê 70 professores em Alcântara, se com 40 eu já estou oferecendo, não tenho mais o que avançar? (DMR01, p. 12)

Na busca pela apreensão de parte desta realidade, foram entrevistados alguns servidores que vivenciaram a gestão do Campus Açailândia. O município em que se localiza o campus pertence à microrregião de Imperatriz, de onde dista cerca de 70 quilômetros. Implantado na Fase I, em 2008, o campus originou-se da retomada do convênio estabelecido pelo Governo do Maranhão com o Governo Federal, na vigência do extinto Proep (BRASIL, 2015a).

Apesar de jovem, o campus é visto de forma geral, tanto por entrevistados oriundos do campus como da reitoria, com bem-sucedido em sua administração. Sua oferta de cursos abrange cursos na forma integrada e subsequente em

⁶⁸A fase II corresponde aos anos 2015 e 2016, período em que a política já dava sinais de exaurimento. Neste sentido, segue o trecho do relatório de Auditoria Interna de 2015: “No entanto, em relação à execução física, verificou-se o não cumprimento integral das metas estabelecidas, principalmente motivada pela limitação de gastos do governo, durante o exercício de 2015, que representou 10% dos recursos de custeio e 47% dos recursos de investimento contingenciados, ocasionando a redução de contratos e não execução de projetos, impactando negativamente a execução das ações previstas no Plano de Desenvolvimento Institucional” (IFMA, 2016).

⁶⁹ O fator “remoções” será melhor explorado no tópico 4.7 – Clima Organizacional.

Florestas, Alimentos, Automação Industrial, Meio Ambiente, Eletromecânica, Metalurgia e Alimentação Escolar, este último na modalidade PROEJA (Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos), além do curso superior de Licenciatura em Química.

Inicialmente instalado no prédio do campus da Universidade Estadual do Maranhão, o campus somente foi instalado em prédio próprio no ano de 2011, após três anos de muita instabilidade organizacional. Mesmo após inaugurado, o campus iniciou a missão de ampliar a limitada estrutura física que recebeu de herança do Proep, bem como aparelhar seus laboratórios e ampliar sua oferta de cursos, apresentando a seguinte curva de aprendizado:

a) Desde sua estruturação, o campus conquistou de uma relativa autonomia administrativa, especialmente no que tange aos procedimentos licitatórios para aquisição de materiais permanentes e de consumo (DMC01, p. 4) (DMD03, p. 6) (DMR01, p. 15). Segundo os gestores da época, esta capacidade é consequência de uma opção por investir em capacitação e qualificação técnica dos seus servidores da área do planejamento e gestão.

b) Desta experiência, e mesmo de seus pontos positivos, é possível extrair vários significados. Seus avanços na área administrativo-financeira, cujo mérito não se retira da equipe que os logrou, não seria possível na área de gestão de pessoas do mesmo campus. Pertencente à mesma diretoria, no quadro organizacional dos campi, a área de pessoal não goza da mesma permissão legislativa de descentralização de recursos.

Aponta igualmente para a possibilidade de autoestruturação, necessária ao exercício da autonomia, o fato da proposta orçamentária anual ser identificada para cada campus e a reitoria, exceto no que diz respeito a pessoal, encargos sociais e benefícios aos servidores (SILVA, 2009, p. 21).

Este é um ponto chave, que afeta o desenvolvimento destas duas naturezas administrativas e imprime à instituição uma dualidade perversa, em detrimento de seus próprios servidores, como já foi explanado no item 4.3.2. Dessa forma, o investimento em capacitação e qualificação dos servidores da gestão de pessoas nos campi do interior não é tão vantajoso para o gestor da instituição em nível local, pois sua reversibilidade é limitada a procedimentos meramente executórios e de baixo impacto na eficiência e eficácia do trabalho.

No caso específico dos campi da expansão, esta dualidade se aprofunda, pois não há tantos procedimentos descentralizados como nos campi preexistentes, frutos não de disposição regulamentar, mas da relação de confiança cultivada ao longo dos anos entre os titulares das pastas e gestores. Neste cálculo de decisão, a experiência do profissional do campus é fator essencial para a delegação de responsabilidade, e tal recurso é praticamente impossível de ser encontrado em campi de implantação recente, fator que é agravado pela rotatividade maior de servidores nos campi menores (tanto por demanda de remoções quanto pela rejeição natural das pessoas a trabalharem com a pauta).

Devido a este círculo vicioso, mesmo quando toma iniciativas descentralizadoras, a Reitoria incorre em erros e enfrenta resistências. É o que tem acontecido nas oportunidades em que há medidas unilaterais de descentralização de procedimentos, mas não há a contrapartida em qualificação técnica dos profissionais dos campi (TFMC02.i).

c) Apesar dos problemas gerenciais mencionados, a estrutura dos campi possui vantagens para os gestores locais e também para a reitoria, o que facilita a relação entre ambas. No âmbito local, a percepção é de que um campus menor naturalmente terá menos dificuldades gerenciais, e o momento de estruturação é positivo para a colaboração e o espírito de equipe entre os servidores, fato que foi relatado também por servidores da primeira geração do campus Imperatriz.

Assim, em termos organizacionais, um campus em processo de implantação apresenta, devido à sua incipiente burocratização⁷⁰, poucos vícios na gestão e na dinâmica profissional de seus partícipes, sendo por consequência mais passível de responder positivamente a inovações, iniciativas de aperfeiçoamento e reestruturação do que os campi preexistentes. Nesta linha, relata DMD03 imbuído de nostalgia, que “tem cada vez mais certeza de que nunca mais vai encontrar uma equipe tão boa quanto aquela” (p. 7).

Por “boa”, em nenhum sentido aplicamos o sentido de “passiva”, “obediente”, etc. Com efeito, a experiência da gestão do campus Açailândia tomou novos rumos após um momento de crise institucional, por volta de 2011, em que se

⁷⁰ Sobre o assunto, é relatada por uma servidora que vivenciou tanto a experiência de um campus preexistente quanto um outro em implantação, que neste último as possibilidades de aprendizado são maiores e mais fecundas, pois “atuamos em um número maior de atividades, não fazendo uma só coisa específica” (TMFC01, p. 7).

instaurou um movimento reivindicando a deposição do gestor. O gestor, entretanto, avalia positivamente os desdobramentos do “motim”:

Aquele abaixo-assinado, quem viveu aquele momento, e hoje a gente olha pra trás, todo mundo tem a mesma sensação. Foi o momento mais importante da escola. Naquele momento, as pessoas perceberam que não podiam ser indiferentes, não podiam se distanciar, e que a escola só seria o que é hoje, ou o que ela pretendia ser, naquela época, se todos se unissem em torno deste projeto (DMD03, p. 10).

O posicionamento corajoso do gestor repercute, de forma empírica, as conclusões dos estudos estruturalistas sobre conflitos nas organizações. Para eles, os conflitos são elementos geradores de mudança e inovação na organização, não concordando com a sua supressão de modo artificial, pois assim, ele encontrará novas formas de expressão, trazendo desvantagens para toda a organização(CHIAVENATO, 2001, p. 306).

4.4.2.5 O papel da Reitoria

Na medida em que uma organização cresce, dois processos são fundamentais para a sua sobrevivência e funcionalidade: há a necessidade da subdivisão interna, expressa na divisão do trabalho, mas a ela é acrescida uma maior necessidade de coordenação e integração das partes envolvidas, para a garantia de sua eficiência e eficácia (CHIAVENATO, 2003, p. 15). Heterogêneo por natureza e história, o Instituto Federal do Maranhão tem grandes desafios por cumprir, especialmente nesta segunda dimensão.

Se o modelo multicampi tiver todo afinadinho na ponta, com a sua estrutura acontecendo, ele é excelente. Mas se o modelo multicampi não der, aí é gestor pra gestor, é gestor A pra gestor B, a produção do gestor A contra a produção do gestor B, começa a engrenar melhor pra um e menos pra outro, aí você sente essa diferença, e sente visível. (...) O nosso modelo não é bom por isso, quando entra o confronto, o conflito de campus A, campus B, campus C, campus D. 29 campus, como somos agora, e você não consegue enxergar uma tomada de decisão, quando você toma sistemicamente uma tomada de decisão única, mas tem diretor que aplica de um jeito, e diretor que aplica de outro. Aí não dá certo. (...) Então tem essa dificuldade. Eu, se fosse pra ser uma coisa centralizada, seria mais interessante. Eu tô falando, pra mim. Porque eu tomaria decisões mais fáceis de acontecer na ponta. Aí mas também corre o risco de ser o super reitor. Ele é a única pessoa onipotente, é o cara. (...) Então, o modelo de gestão, não é ruim, é bom. Porém precisa acontecer os modelos em cada campus (FERREIRA, 2019).

Neste sentido, a fala anterior, expressada pelo reitor atual da instituição, não surpreende. Nela, reconhece a atual incapacidade de, em uma instituição tão volumosa e diversa, imprimir-se uma só “direção”. Para ele, a concepção original dos Institutos mostra-se cada vez mais inviável, uma vez que faltariam à reitoria necessários instrumentos de controle e decisão centralizada, e os campi não conseguem funcionar como instâncias integradas e plenas partícipes deste processo.

Da fala do gestor, depreende-se que a grande heterogeneidade e as desigualdades em capacidades administrativas dos campi incrementam a dificuldade e a complexidade de alcançar a gestão integrada. Entretanto, também indica sua contribuição neste processo, expressando seu lugar de fala enquanto membro do corpo dirigente, em uma posição que mescla características tanto de dominação burocrática quanto política, na acepção weberiana que estabelecia limites necessários entre ciência e política (WEBER, 2004).

Ora, o referido gestor, em um processo que relata ter sido fruto de sua experiência no quadro da Uned Imperatriz ainda na década de 1990, notabilizou-se por iniciar o percurso que resultou na individualização do orçamento do referido campus (TSFC01, p. 7; FERREIRA, 2019).

Eu, chegando em São Luís, eu sabia que Imperatriz, o Alfredo⁷¹ não ia dar conta. Aí eu comecei a dizer: "Lima, diretor Lima, o orçamento em Imperatriz é 30 por cento do orçamento geral" Na época era 27, arredondei pra 30. Então tu tens aqui o orçamento do Cefet Maranhão da época, quando tem os 100%, 30% tem que ser pra Imperatriz, senão Imperatriz não vive. P: Então foi um orçamento que você estipulou baseado na necessidade do campus. R: Exatamente. Mas, na verdade, dava 27 e alguma coisinha (FERREIRA, 2019).

Hoje, enquanto reitor, sua preocupação em dar “uma direção” à instituição indica uma leitura do corpo institucional multicampi como uma estrutura passiva, incapaz de autodeterminar-se, em um raciocínio que privilegia as ações da gestão no sentido “up-down”, de cima para baixo. Não é somente esta declaração que fundamenta a análise, mas o conjunto das percepções apreendidas dos servidores entrevistados, aliado à observação dos problemas crônicos expressos no passado e no presente da instituição.

⁷¹ Alfredo dos Santos Maia Neto, segundo diretor-geral eleito da Uned Imperatriz.

Retomando o trabalho analítico de Licínio Lima, vemos, na dinâmica da reitoria do Ifma, problemas que se assemelham aos da sede do agrupamento de escolas, na realidade portuguesa, na medida em que se transformam em um “escalão da administração desconcentrada” e não promovem qualquer descentralização, pelo contrário, centralizam processos de gestão (LIMA, 2004, p. 36).

4.5 Clima organizacional e qualidade de vida

Nessa direção, o narrador expressa em sua fala seu contexto ideal, pois traz de volta coisas perdidas no tempo. Ele as significa e as coloca em movimento como um mecanismo de compor pedaços de uma história que, ao ser vivida, demonstra a possibilidade de trazer dados que se conectam com o imaginário da época. Ao que tudo indica, o narrador diz de um mundo que ele construiu com cacos que restaram do passado (GROSSI; FERREIRA, 2004, p. 56)

Investigar os impactos da política dos Institutos Federais no clima organizacional do Ifma reveste-se de uma complexidade adicional, dada não somente em decorrência de dificuldades metodológicas de investigação, como na demarcação do escopo deste conceito tão fluido.

José Luís Piôto D'Ávila fez interessantes ilações a respeito do “clima” das escolas federais de educação profissional, ao investigar as determinações da qualidade de seu ensino. D'Ávila empreende uma revisão teórica da noção de clima e cultura de escola, destacando o seu papel no resgate da percepção do estabelecimento escolar como lugar de cultura, e relaciona tais noções com as características necessárias a uma escola eficaz, das quais destaco: forte coesão simbólica; valorização do ensino e desempenho dos alunos e professores; satisfação do professor não só determinada pela experiência no estabelecimento de ensino mas marcada por uma relação entre a profissão e a estrutura institucional (LCARVALHO; MELLO; apud D'ÁVILA, 1996 p. 168).

Em outra ponta, não podemos deixar de recorrer a Habermas, ao rememorar a teoria da ação comunicativa como um exercício de valorização das áreas da vivência humana que não foram completamente penetradas pela razão instrumental. O homem moderno seria dominado parcialmente pelo setor externo, composto pelas grandes instituições sociais que o obrigam a pensar e agir de forma

racional. Entretanto, possuiria uma segunda esfera de razão relativa à sua intimidade, o círculo das verdadeiras e desinteressadas amizades, onde a cultura pode proliferar de maneira natural e criativa (MOTTA, 1994, p. 23).

Este **mundo da vida** é o que nos interessa aqui neste momento. E aqui, toda a subjetividade e a memória dos entrevistados reveste-se de utilidade e valor para a investigação, inclusive sentimentos de nostalgia, considerados para muitos o “perigo” da pesquisa em história oral. Ao detectar as relações de pertencimento nas falas dos depoentes, pude estabelecer uma relação entre fatos, características e acontecimentos que despertaram e aprofundaram este sentimento na subjetividade dos entrevistados.

Dessa maneira, as palavras mais utilizadas em associação à experiência passada destes servidores na instituição dizem respeito à noção de espaço organizado e acolhedor, numa referência a um espaço de trabalho cujas características não se reproduzem mais na atualidade.

Podemos relacionar tais sentimentos a uma série de fatores externos, não necessariamente relacionados à expansão do Instituto. Consideremos, por exemplo, os impactos da redefinição do trabalho em um contexto de reestruturação produtiva, a urbanização desordenada, a violência urbana, o crescimento exponencial das doenças psicológicas e relacionadas ao trabalho, entre muitas outras expressões da disfuncionalidade do modelo capitalista de produção.

Atribuir os problemas da instituição à expansão também seria incorrer em omissão e negligência a respeito de questões tão antigas quanto a própria. É o caso, por exemplo, da servidora que contrai problemas respiratórios por trabalhar na biblioteca, doenças no estômago por almoçar “marmitta” fria, ou ainda a professora que, por conta de calos nas cordas vocais, precisa se ausentar do exercício da função, todos de uma época em que a ideia da criação do instituto federal sequer era ventilada.

Entretanto, de forma inequívoca, é possível traçar uma linha de causalidade entre a implantação dos campi no interior do estado com uma série de casos de inadequação de servidores ao seu posto de trabalho, agravados por uma série de variáveis culturais e históricas da sociedade brasileira.

Dentre elas, destaco a **cultura do concurso público**, evidenciada na relação do senso comum que estabelece a carreira no funcionalismo como meio de

ascensão social e garantia de segurança financeira, sobrepondo tais fatores aos critérios vocacionais. José Murilo de Carvalho já identifica este processo nos primórdios da formação da burocracia brasileira, em que se torna objeto de ambição e o canal de mobilidade social mais importante que restara aos marginais do sistema econômico agrário-escravista (CARVALHO, 2011, p. 40).

Esta visão gera, nas organizações públicas, uma massa de profissionais desmotivados ou decepcionados com as funções que desempenham, fator que agrava a tendência do sistema burocrático apresentar certas disfunções que lhes são características, como o excessivo apego a regulamentos, formalismo, e valorização extrema dos meios em detrimento dos fins (TRAGTENBERG, 2004, p. 74).

Como mencionado anteriormente no tópico 4.6.4, o período em que o campus ainda se encontra em implantação possui características singulares que favorecem o desenvolvimento de um trabalho criativo e coletivo. Além deste ponto temporal, é necessária a atuação de gestores preocupados, não em atender aos padrões inatingíveis estabelecidos pela teoria ideológica da burocracia, mas atentar-se à especificidade de cada funcionário, que não pode ser reduzido ao signo impresso arbitrariamente pelas atribuições formais de cada cargo.

Fazer isso é uma tarefa difícil que exige preparo, experiência e paciência com erros. Entretanto, casos bem-sucedidos existem no Instituto, tanto no passado quanto no presente. Em comum, tais gestões notabilizaram-se por evidenciar o potencial de cada servidor, na forma de buscar despertar suas potencialidades, adequando suas características pessoais a áreas estratégicas, reconhecendo e valorizando a competência, e colocando-se no papel de ouvinte das necessidades da instituição.

Esta missão, no contexto de um crescimento sem precedentes da máquina, avoluma-se em dificuldade, pois o tempo, cada vez mais escasso, é destinado às resoluções de problemas imediatos, os chamados “incêndios”, que turvam a visão do gestor e exaurem suas possibilidades de implementar qualquer planejamento a longo prazo.

A expansão do quadro de pessoal opera seus efeitos também ao apequenar o indivíduo. A conversa olho a olho é substituída por pilhas de processos acumulados, procedimentos informatizados e impessoais e perda da perspectiva do

todo, causando um crescimento desproporcionado da razão instrumental no sentido habermasiano. Por isso, TMFC01relata a dificuldade dos servidores, especialmente quando lotados na Reitoria, que é um espaço eminentemente administrativo, em visualizar o aluno e o processo educativo como principal valor da instituição.

No âmbito dos campi preexistentes, é marcante no imaginário dos servidores o corte realizado entre o presente eo período em que todos se conheciam pelo nome (DMD02; TSFC01; TMFC01; DFD01; DMR02) e partilhavam relações quase familiares⁷². A reitoria e os campi, por sua vez, não conseguem ainda estabelecer de forma orientada uma estratégia de resgate desses valores. O departamento de qualidade de vida, instaurado no âmbito da Pró-Reitoria/Diretoria de Gestão de pessoas, não dispõe de meios para implementar uma política que aborde tais problemas qualitativamente. Apesar disso, algumas iniciativas são implementadas, mesmo com dificuldade, como é o caso dos Jogos dos Servidores, que já foi realizado por 5 edições e consiste em uma competição multiesportiva entre os funcionários, sediado em um campus diferente a cada edição.

Além das demandas que a instituição não consegue acompanhar, há aquelas que sequer entraram na pauta do debate, mas cuja importância se avoluma a cada dia, exigindo seu enfrentamento preventivo, como assédio moral no trabalho, doença mental, sexismo e demais práticas discriminatórias, preparação para aposentadoria, dentre outros (DFD01, p. 9).

A rotatividade dos servidores nos campi é outra questão que definitivamente passou à condição de problema institucional. A movimentação funcional começou a ser demandada em níveis galopantes, motivada pela dificuldade (ou falta de interesse) dos servidores vindos dos grandes centros em instalar-se de forma definitiva nos campi do interior, questão que se agravava na medida do decréscimo das condições de vida oferecidas por cada município em relação às capitais.

Eu me lembro de um deputado federal me pedindo pra transferir a bibliotecária de para São Luís (...) Eu digo "Tá bom, vou te atender. Mas eu vou fazer o seguinte: no dia que ela vier de lá, ela vem trazendo a

⁷² Neste sentido, Beatriz Wahrlich: "A importância dos grupos de trabalho foi uma das primeiras conclusões dos estudos da fábrica de Hawthorne. Elton Mayo declara que: 'na indústria e em outras situações humanas o administrador lida com grupos humanos bem entrelaçados e não com uma hordade indivíduos... o desejo que tem o homem. de ser constantemente associado, em seu trabalho, a seus companheiros, é uma forte, senão a mais forte, característica humana'" (WAHRLICH, 1986, p. 53).

chave da biblioteca, porque lá só tem uma bibliotecária, e na hora que eu a trouxe pra cá, ela vem embora e a biblioteca fica fechada." Isso é um dos grandes problemas que nós temos aqui, companheiros que vão para o interior, grande parte deles não aceita ficar no interior. É a grande maioria. Eles querem o emprego lá, mas na hora que eles se empregam, eles querem ir embora. E aí a pressão vem pra cima do dirigente. Foi preciso a gente fazer uma convenção, que é o que tá valendo até hoje, e é uma forma de diminuir a pressão (DMR02, p. 16).

A gente não via ninguém sair no meio do caminho como hoje, que as pessoas entram, daqui a pouco passam em outro concurso e saem. Não tinha essa. Tinha as mesmas pessoas fazendo a sua vida ali dentro. Tinha divergências, mas tinha organização. Muita organização. Não tinha as metodologias que tem hoje, as coisas que tem hoje. A gente dava aula era no pó de giz, era trinta horas de aula por semana, entendeu? Não tinha negócio de dizer que não ia dar aula, não! Era pó de giz, não tinha recurso audiovisual nenhum na época. A gente era 25-30 aulas. Era quatro, cinco disciplinas diferentes e ninguém reclamava. E a gente achava muito bom, porque tinha o seu trabalho. E porque tinha amor pela instituição. Porque isso é importante. A gente gostar do que faz, e gostar daonde está (DFD01, p. 7).

Motivada pelas crescentes pressões por remoção e redistribuição, a instituição formulou pela primeira vez uma política regulamentar de remoção, e atualmente prioriza a disponibilidades das vagas de cargos nos campi em editais internos antes de submetê-las a concurso público, e estabelece critérios objetivos para obtenção da remoção (Resolução Consup nº 112, de 26 de junho de 2017).

Também foram ouvidos relatos de situações em que o ingresso de novos servidores leva a uma espécie de conflito geracional, motivado por concepções conflitantes sobre o trabalho a ser desenvolvido. Para TSFC01 (p. 9), tais conflitos são incrementados à medida que a instituição falha em operacionalizar formação e capacitação ao servidor ingressante para que o funcionário compreenda seu papel no trabalho coletivo.

Porque antigamente, lá no começo, quando chegavam professores novos, a gente fazia um momento de formação com eles. Isso se perdeu. A gente tem tentado fazer, mas a coisa não tem alavancado. Até que também agora, nesse último momento, a gente conseguiu fazer com alguns novos, com os novos. Mas tudo isso, antigamente, a gente tinha facilidade, porque o grupo era menor, porque a gente era muito coeso, e tal. E aí lá tava o trio: serviço social, psicologia e pedagogia, junto. Aí depois a gente saía, se sentava junto, discutia, via o que podia ser aperfeiçoado, e tal. Eu sou fã desse trabalho (TSFC01, p. 10).

No campus Imperatriz, por exemplo, presenciei diversos momentos em que conflitos suprimidos por longos períodos de tempo emergem à superfície, arranhando a tão difundida imagem do campus como local acolhedor e unido.

Entretanto, partilho do entendimento que a aparência do consenso é mais prejudicial que o dissenso, mas a linha que separa a discórdia do desrespeito fica cada vez mais tênue na medida que o conflito se dá de forma desproporcionada.

Neste sentido, alguns servidores chegam a expressar profundo incômodo com o que entendem ser apenas uma aparente harmonia. Em um dos diversos momentos de alteração da estrutura organizacional, por exemplo, um servidor do campus Imperatriz descreve o clima do campus como “coma induzido”; outro, procura convencer os colegas de que “mar calmo nunca fez bom marinheiro” (IFMA, 2017).

De forma geral, o pouco amadurecimento institucional em discutir suas questões de forma coletiva contribui para um paradoxo entre a consciência da importância do debate e de opiniões contrárias no processo participativo, mas, no plano das relações concretas, uma inabilidade na condução destas discussões de forma saudável e construtiva.

4.6 O planejamento e os processos administrativos

No âmbito dos Institutos Federais, foi institucionalizada uma ferramenta oficial de planejamento. O Plano de Desenvolvimento Institucional, regulamentado em 2006 e novamente em 2017, até a atualidade consiste em um dos documentos obrigatórios mais importante dos institutos federais, sendo elaborado a cada cinco anos. Com a criação dos Institutos, o PDI, que até pouco tempo antes consistia num item não regulamentado da Lei de Diretrizes e Bases, tornou-se um documento obrigatório de credenciamento e credenciamento institucional no processo de avaliação dos cursos superiores.

Em levantamento feito por Mônica Amorim, identificou-se na elaboração do PDI uma das principais dificuldades na execução da legislação dos institutos, juntamente com demais documentos institucionais (AMORIM, 2013, p. 179).

Neste sentido, Luciene Antonio constatou, ao analisar o primeiro PDI do Ifma, criado para o período de 2009 a 2013:

Dessa maneira, apontamos que a elaboração do documento deu-se com pouquíssima participação coletiva, sem que se levantassem as demandas, expectativas e desafios para as mudanças da nova institucionalidade; o que sugere que sua feitura deu-se tão somente para cumprir a determinação

legal, acarretando, em consequência, a falta de um compromisso institucional pelo corpo docente em levar à cabo o que fora proposto (ANTONIO, 2018, p. 179).

Sete anos depois, apesar de implementada a cultura de sua elaboração, o PDI continuou sendo percebido por sua própria equipe de elaboração, como um documento desconectado da realidade do Ifma.

Nós fazíamos o PDI *pro forma*. Não tô dizendo que a gente sabe fazer planejamento? A gente sabe fazer planejamento. Se você pegar os PDI anteriores, não sei se vai ser possível encontrar, você vai encontrar tudo bonitinho lá, como manda a técnica do planejamento. A implementação disso.... Um exemplo clássico: nós vamos fazer o seletivo agora, da educação profissional técnica de nível médio. Ao invés da gente pegar as informações que foram planejadas, ou elas planejadas, mas ajustadas, porque planejamento tem que ser uma coisa flexível, mas o norte está lá planejado. Todo ano a pró-reitoria de ensino manda para os campus dizer qual é a oferta, a gente ignora o que se planejou. **O PDI tá lá na página eletrônica, ninguém acessa ele.** É só *pro forma* (TSFC02, p. 9, grifo nosso).

Neste contexto, o relato acima acompanha uma linha de raciocínio segundo a qual a realidade expandida do Instituto não causou um problema novo nessa área, mas sim, potencializou a crônica incapacidade de planejamento que já era característica não só da instituição, mas um traço cultural brasileiro. Verifica-se, tanto no discurso do gestor máximo, quanto nos relatórios de auditoria, uma avaliação negativa acerca da eficácia dos instrumentos de planejamento institucional, como o PDI e a medição de indicadores de desempenho. Há, de forma geral, a constatação da inépcia destes instrumentos, por si só, orientarem as ações futuras, transformando-se em mero papelório a ser engavetado.

Por exemplo, apesar da mudança positiva trazida pelo estabelecimento de indicadores de desempenho para as Instituições Federais de Ensino Superior (Decisão Plenária TCU n.º 408/2002) e Instituições Federais de Educação Tecnológica (Acórdão TCU n.º 2267/2005 - Plenário), como custo Corrente por Aluno Equivalente; Gastos correntes por aluno; Percentual de gastos com pessoal, entre outros, sua utilidade não era plenamente absorvida em razão de:

2.2 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ: A unidade apura um numeroso conjunto de indicadores de desempenho da gestão, a maior parte dos quais serve ao autoconhecimento pela própria Unidade. **No entanto, a análise do Controle Interno concluiu que alguns indicadores são apurados de forma meramente burocrática, e encontram-se desconectados do processo de planejamento, não apresentando utilidade para a tomada de decisões gerenciais.** Tal fato é revelado,

principalmente, pela ausência de metas definidas para os mesmos (IFMA, 2016, p. 4) (grifo nosso).

O aumento do volume da instituição se fez sentir em todos os seus aspectos, em um processo que impulsionou para cima também a demanda pelo **controle**. O impacto orçamentário e de pessoal imprimiu a necessidade de maior fiscalização, acompanhamento e transparência e neste sentido o Ifma tinha o potencial de incrementar-se. Entretanto, a atuação da Auditoria, órgão de controle interno, foi grandemente limitada pelas condições precárias de funcionamento, como atesta este trecho do relatório de auditoria referente ao exercício de 2005:

9.2.1.1 CONSTATAÇÃO: (004) Deficiente funcionamento da Unidade de Auditoria Interna: Inadequação do espaço físico para funcionamento - Além da área ser insuficiente, a sua localização (com trânsito obrigatório pela sala do Gabinete do Diretor Geral) "inibe" o fluxo de informações internas, principalmente de eventuais denúncias, que poderiam advir de servidores da casa;Quadro de recursos humanos insuficiente - A Unidade conta, atualmente, com apenas dois servidores. Observe-se que durante o exercício sob exame a Unidade contava com três servidores que, mesmo assim, foram insuficientes para o atendimento das atividades planejadas; equipamentos de informática insuficientes - o setor dispõe de apenas um computador. ATITUDE DO(S) GESTOR(ES): O Gestor não ofereceu as condições materiais necessárias ao bom funcionamento da Unidade de Auditoria Interna da Instituição (CEFET-MA, 2006, p. 43)

Paulatinamente, a unidade conseguiu ter suas condições de trabalho melhorada, hoje contando com 13 servidores no setor, dos quais 11 são da carreira de Auditor, de nível superior, com formação em Direito, Administração ou Ciências Contábeis (Fonte: SUAP).A atuação deste órgão, porém, não pode ser desvinculada do fortalecimento e recomposição funcional dos órgãos de controle em nível nacional, que ocorreu a partir de 2003 (SOUZA, 2017, p. 33).

Motivado pela constante desorganização interna e impulsionado pela fiscalização, o Ifma deu início a um processo de informatização dos procedimentos administrativos, através de uma plataforma desenvolvida em parceria com o Instituto Federal do Rio Grande do Norte. Até então, a atuação da instituição na área da tecnologia da informação era objeto de críticas contundentes pela auditoria interna.

Ao contrário do que informa o Gestor no Relatório de Gestão, atividades de controle apropriadas não estão integralmente aplicadas no contexto do Instituto, conforme se comprova pelo relato das falhas relativas às rotinas e procedimentos de controle nas áreas de TI, patrimônio, recursos humanos e licitações. Ademais, não há plano de longo prazo no que se refere ao funcionamento das atividades de controle no Instituição (IFMA, 2012, p.23)

2.7 Avaliação da Gestão de Tecnologia da Informação: No tocante à avaliação da gestão de TI, constatou-se que o IFMA não possui um planejamento estratégico de TI, o qual ainda se apresenta em fase de elaboração pela área responsável. É de relevo mencionar a grave inconsistência contida no planejamento institucional do Instituto (Programa de Desenvolvimento Institucional – 2009/2013), que não contempla qualquer aspecto relacionado à área de TI. (Ibid, p. 9).

Verificou-se que não existe uma rotina para avaliação da compatibilidade dos recursos de TI com as reais necessidades do IFMA, o que aumenta o risco de desperdício e de não atendimento de forma tempestiva e efetiva dos pleitos da unidade com relação ao desenvolvimento/manutenção de soluções em TI. Ademais, a ausência dessa rotina priva os gestores de uma importante ferramenta para direcionar os investimentos necessários na melhoria da qualidade da infra-estrutura de TI (Ibid, p. 24)

O Sistema Unificado de Administração Pública, desenvolvido em parceria com o Instituto Federal do Rio Grande do Norte e administrado pela Diretoria de Gestão da Tecnologia da Informação, atualmente consiste na principal ferramenta tecnológica no auxílio a movimentação e acompanhamento de processos administrativos, no âmbito do Ifma.

Lançado em 2012 na reitoria, em 2013 o Suap foi disponibilizado em todo o instituto, com meta de 100% de implantação prevista para o ano de 2018. Atualmente, a equipe de tecnologia envolvida com o sistema trabalha na implantação de processos eletrônicos (totalmente realizados via sistema) e na sua integração com o Siape, proporcionando cálculos automáticos de processos de pagamento.

Dentre os maiores impactos da implantação deste sistema está o aumento da transparência e melhoria das rotinas administrativas de monitoramento, evitando problemas dantes rotineiros à época da expansão, como o extravio ou perda de documentos. Entretanto, os limites da informatização esbarram nas dificuldades inerentes à conduta dos funcionários e gestores, como o apego excessivo a normas e a incapacidade de resolução de problemas que não são especificamente de sua alçada. Neste sentido, é impactante o relato de TFMC02.i, que se indigna com o fato de certos processos voltarem da Reitoria ao campus Imperatriz (700 km de distância), para anexação de informações que poderiam ser obtidas no departamento ao lado.

Em geral, no tocante aos procedimentos administrativos, há a coexistência de procedimentos automatizados e rotinas obsoletas, além da

desconfiança em relação à confiabilidade dos procedimentos digitais, persistindo a clássica fixação pelo papelório.

4.7 Variáveis intervenientes e o planejamento estratégico

(...) assim como no chamado ciclo da política, o processo de avaliação de políticas públicas é permeado de sujeitos, racionalidades e outras variáveis contextuais que extrapolam o planejamento técnico-instrumental. (SILVA; BARROS, 2004, p. 142)

Quando questionado sobre a existência de circunstâncias não previstas no desenvolvimento do projeto dos Institutos Federais, Fernando Haddad foi categórico: “se não fosse a crise econômica, teríamos batido a marca de mil escolas” (HADDAD, 2017). De fato, é provável que os efeitos da crise tenham influenciado em uma visível mudança que se verificou nos rumos da estratégia política da expansão dos Institutos Federais.

Dilma Rousseff, também do Partido dos Trabalhadores, ao assumir a presidência do país em 2011, redefiniu algumas prioridades para a educação profissional. Neste momento, a expansão física dos Institutos Federais perdeu força em detrimento de um programa sistêmico, destinado a realizar a articulação das ações de qualificação e educação profissional, utilizando instituições privadas, do Sistema S, e os próprios institutos. Tratava-se do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego, o Pronatec.

Desde o seu lançamento até o final de 2014, foram realizadas mais de 8 milhões de matrículas, sendo 2,3 milhões em cursos técnicos e 5,8 milhões em cursos FIC, formação inicial e continuada (JANNUZZI, 2016, p. 644). A ligeira mudança na agenda pública refletia também um escasseamento de recursos que se fazia perceber na simplificação progressiva da estrutura das unidades dos Institutos.

Em 2014, são criados os campi avançados do Ifma: Carolina, Porto Franco e Rosário. Tais campi possuem uma estrutura simplificada em relação aos demais, compreendendo uma organização administrativa limitada a duas diretorias (geral e de desenvolvimento educacional) e dois departamentos (ensino, pesquisa e extensão; departamento de administração e serviços de gabinete). A título de

comparação, os campi da expansão inaugurados até então, tinham uma estrutura básica de três diretorias, quatro departamentos e oito coordenadorias⁷³.

Os Câmpus Avançados não possuem estrutura de gestão administrativa para a execução de seus processos de contratação e execução orçamentária financeira (não possuem UGE), sendo estes executados pela Reitoria (UASG 158128). (IFMA, 2017, p. 14)

Além disso, surgiu a figura dos centros de referência, definidos pelo Ifma genericamente como “unidades vinculadas administrativamente à Reitoria para o desenvolvimento de planos, programas e projetos relacionados à educação profissional e tecnológica”⁷⁴, mas cujo funcionamento e estruturação ainda se encontra pouco definida. A diferença também se manifesta no quantitativo de professores para cada tipo de campus e, conseqüentemente, nas possibilidades de oferta de cursos:

Tem campus que tem 70 professores, tem campus que tem 60 professores, tem campus que tem 20 professores, que é o modelo campus avançado. Horrível. Como é que tu vai fazer um projeto pedagógico com 20 professores? Oferece um curso. No máximo, dois, na mesma área. Porque entre estes 20 tem que ter 12, 13 do eixo comum, matemática, português, tal, dá 13 apertadinho. E tu tem 7 para as específicas. Se tu arrumou duas áreas diferentes, tu tá perdido (DMR01, p. 6).

Os desdobramentos da crise capitalista mundial de 2008 são relacionados ao movimento que teve, por impacto, o impeachment da presidenta Dilma, em 2016 (MANCEBO, 2017, p. 876). Neste processo, Singer e Loureiro elencam a ocorrência de protestos em massa em junho de 2013, a eleição apertada de Dilma Rousseff, em 2014, a desintegração da base governista no Congresso Nacional, bem como a adoção de um regime fiscal protetor das elites econômicas, como indicativos do fim do “ciclo lulista da economia política brasileira” (Ibid., p. 877).

Para Mancebo, a síntese dos interesses econômicos, políticos e geopolíticos do capitalismo neoliberal, nesta etapa de crise estrutural causou, especialmente na América Latina, a eliminação progressiva das condições de manutenção do “lulismo”, baseado na estratégia de conciliação de classes. Isto se reflete no principal documento de governo de Michel Temer, a carta intitulada “Uma ponte para o futuro”, que defende a criação de bases para o “funcionamento virtuoso

⁷³ Dados obtidos da Resolução CONSUP n.124/2018, que dispõe acerca do regimento interno dos campi do Ifma.

⁷⁴ Definição utilizada no Relato Integrado de Gestão (IFMA, 2019b).

do Estado”, acenando para o mercado com proposta de redução de impostos e de despesas públicas, como as da previdência.

Neste contexto, em 15 de abril de 2016, em um de seus últimos atos administrativos, o governo de Dilma Rousseff, por intermédio do Ministério da Educação, instituiu a portaria nº 246, efetuando um massivo redimensionamento do quadro de cargos efetivos, cargos de direção e funções gratificadas no âmbito dos Institutos Federais e do Colégio Pedro II. Tal medida que pode ser lida como uma tentativa de tingir de contornos racionalizadores a máquina dos Institutos, preservando-os de ataques e dismantelamentos futuros.

A portaria instituíu um modelo, um teto de cargos e funções a ser implementado no prazo de um ano, elaborado conforme o tamanho de cada instituição. Assim, a depender do número de campi, cada Instituto Federal passou a limitar-se a um quantitativo específico de servidores técnicos administrativos e docentes, funções gratificadas e cargos de direção.

Neste mesmo ano, também estava em andamento uma reestruturação interna, cuja consequência mais visível para a estrutura organizacional do Ifma consistiu na reorganização de três Pró-Reitorias: as atividades relativas à Gestão de Pessoas foram deslocadas para a Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional, responsável também por lidar com os assuntos afeitos ao planejamento institucional. Esta última, por sua vez, separou-se das ações puramente administrativas, que migraram para uma Pró-Reitoria própria, a de Administração.

Tais mudanças refletiam um plano bem mais abrangente. Em um contexto de cortes e contingenciamentos, foi lançada uma estratégia de planejamento institucional estratégico, imbuída do propósito de conferir eficiência às ações institucionais. Com o reconhecimento geral da ineficácia do PDI no planejamento institucional, Francisco Brandão, terceiro reitor do Ifma⁷⁵, põe em prática este “novo” sistema, com a assessoria de uma empresa consultora contratada pelo Ifma.

A empresa em questão, GD – Gestão e Desenvolvimento Empresarial LTDA, empresa ligada à universidade alemã Steinbeis, segundo o contrato de prestação de serviços firmado em outubro de 2016 com o Instituto Federal do

⁷⁵ José Ferreira Costa deixou o cargo de Reitor antes do fim do mandato, em 30 de março de 2012, momento em que assume o cargo a professora Valéria Maria Carvalho Martins até a eleição do próximo reitor. Francisco Roberto Brandão Ferreira foi eleito para o período 2012/2016, assumindo o cargo em agosto do mesmo ano. Em 2016, Brandão foi reeleito para o período 2017/2020.

Maranhão no valor de R\$ 1.683.400,00, por modalidade de inexigibilidade de licitação, irá prestar serviços de “consultoria, capacitação, construção e implementação de um Modelo Integrado de Gestão Estratégica com base na Metodologia Balanced Scorecard (BSC)”. O valor orçado foi dividido em 25 parcelas de R\$ 67.336,00, a serem pagas no período previsto entre 05/01/2018 a 04/02/2020⁷⁶.

No relatório de gestão de 2019, esta proposta é incorporada, bem como o argumento de que “o PDI é utilizado como instrumento de gestão acadêmica, enquanto o Planejamento Estratégico foca na boa gestão institucional” (IFMA, 2019b, p. 9). Ainda segundo o referido documento, esta ferramenta “servirá de base para que a Instituição aproveite novos espaços e evite riscos, gerindo recursos com maior eficiência, eficácia e efetividade e com qualificação no atendimento das demandas da sociedade” (Ibid., id.).

No projeto básico para a contratação da empresa, a gestão do Ifma utiliza como justificativa a magnitude de sua estrutura: “aproximadamente 2.620 servidores e em torno de 35.000 alunos”, que conferiria a necessidade de revisão dos costumeiros fluxos de processos e práticas administrativas. Entre as contrapartidas da empresa contratada estão: relatórios, planos, estudos, metodologias e análises, com vistas à definição de um “modelo institucional”, uma espécie de modelo de negócios, além de mapas estratégicos, painéis, portfolio de projetos e elaboração de manuais, realizações de capacitações e campanhas, e ao final, uma revisão do plano de desenvolvimento institucional do Ifma, em parceria com sua equipe interna.

A euforia que acompanha este projeto alinha-se ao que Ana de Paula qualifica como novas teorias administrativas. Segundo esta autora, que revisita o trabalho de Tragtenberg, tais teorias refletem as mudanças ocorridas no campo da produção e organização do trabalho, em função da reestruturação produtiva. Após o enfraquecimento do paradigma fordista, as teorias administrativas se adaptam, fazendo emergir uma burocracia flexível, cuja função é mediar os interesses dos proprietários e dos trabalhadores, agindo como “guardiões da harmonia na organização”: amenizando as tensões naturais entre capital e trabalho (DE PAULA, 2002, p. 137). E prossegue:

⁷⁶ Todas as informações relativas ao contrato, bem como seus documentos anexos (projeto básico elaborado pelo Ifma, notas fiscais, e proposta técnica da empresa, foram acessados na plataforma SUAP, através do link <https://suap.ifma.edu.br/contratos/contrato/142/?tab=5&campus=20>

Trata-se de mais uma operação ideológica, que oculta novas relações de poder e dominação. O que vem ocorrendo na realidade não é uma desburocratização, mas uma adaptação da burocracia ao novo contexto histórico. Da mesma forma que a burocracia da era fordista refletia as características rígidas do capitalismo monopolista e das teorias administrativas então vigentes, nada mais natural que no âmbito do pós-fordismo a burocracia incorpore a tônica da flexibilidade e se arrogue pós-burocrática (DE PAULA, 2002, p. 138).

Ora, da tentativa de apreensão das instâncias obscuras que operam nos bastidores organizacionais (FARIA, 2009, p. 5), o que se percebe, a partir da adoção de “novas” e sofisticadas teorias de gestão e planejamento estratégico, um esforço de resgatar aspectos institucionais dados como perdidos por diversos de seus servidores. A crescente sensação de desorganização e perda de identidade requer a implementação de ferramentas que resgatem o outrora glorioso período das escolas técnicas como espaços de excelência. Somente assim é que a organização pode persistir e sobreviver, na medida em que legitima e expande seu poder e papel reprodutor das dinâmicas sociais.

Porém, estas táticas modernizadoras não parecem conseguir fazer frente aos sucessivos cortes financeiros que impõem limitações ao Instituto Federal do Maranhão, contendo os recursos necessários à manutenção da estrutura atual e refreando seus investimentos futuros. Decisões cada vez mais difíceis se avizinham, como é o caso do dilema que envolve o formato do seletivo de admissão de alunos, reconhecido historicamente pela sua lisura e confiabilidade. Em razão dos custos cada vez maiores para sua realização, a Pró-Reitoria de Ensino tem ventilado a opção de simplificá-lo, substituindo o exame por uma opção altamente sujeita a fraudes de terceiros: análise do histórico escolar progressivo dos participantes (IFMA, 2019c).

Além disso, somando-se o discurso oficial autoritário, o perigo iminente é de que as conquistas, em termos participativos e democráticos sejam ameaçadas, tanto as já consolidadas na instituição – como a eleição direta de diretores e reitores, quanto os avanços em curso, como é o caso dos conselhos diretores dos campi. Mudanças importantes, apesar do reconhecimento de que a natureza divisional e burocrata do trabalho na organização não mostra sinais de reestruturação, mesmo com os sofisticados recursos e estratégias gerenciais. O núcleo da violência do signo persiste nos corpos, como no da servidora que,

conformada, afirma “entra diretor, sai diretor, nosso trabalho sempre vai continuar o mesmo” (TMFC02.i).

CONCLUSÃO

Arlette Pichardo Muñiz conceitua o ato da avaliação em políticas públicas para além de um simples procedimento ou atitude voluntarista. Para a autora, o ato de avaliar deve consistir em uma “atitude”, um esforço rigoroso e sistemático na coleta, ordenamento e interpretação de informações, um instrumento de construção do futuro (MUÑIZ, 1997, p. 141).

Nesta construção do futuro, olhar para o passado se faz essencial, pois somente com a percepção dos erros cometidos é que se pode efetivamente, deflagrar o aprendizado institucional com vista à sua superação. Avaliar também é a postura permanente do gestor e do educador. Avaliar o outro e principalmente a si próprio como partícipe de um processo maior que si mesmo, imbuído do sentimento de responsabilidade e desejo de ser útil à coletividade.

Nesta caminhada de pesquisa e de profissão, vivenciei, durante o conjunto das experiências, a revisão de preconceitos arraigados em função de estereótipos a respeito da “burocracia”. Conheci as pessoas mais dedicadas e apaixonadas pelo trabalho que desenvolvem, que não medem esforços para construir uma instituição cada vez melhor.

Então, o que ocorre no caminho entre o esforço e o resultado? Durante o esforço sistemático de apreender as etapas no desenvolvimento gerencial das variadas roupagens assumidas pelo hoje Instituto Federal do Maranhão, diversas reflexões foram propiciadas.

Assim, observo que, ao longo de sua história, desde a criação como Escola de Aprendizes Artífices, o Instituto maranhense desenvolveu características particulares em meio à rede federal, em função do desenho inicial da política pública, que, ao ser instalado na vida concreta, mergulha no processo dialético contínuo de reestruturações e mudanças, extrapolando a intenção do legislador ou formulador, **criando** políticas.

Em certo momento, entretanto, enxerga-se a Escola Técnica Federal como uma ilha de ensino de excelência, cercada de pobreza por todos os lados, um

lugar de cobiçado por muitos para estudar e trabalhar, um espaço em que a rigidez da ditadura convive com a espontaneidade estudantil.

Empreendendo a análise sob as lentes da economia política do poder, que é o referencial difundido por Mauricio Tragtenberg e sua geração para os estudos em Administração, é possível observar como as lutas pelo poder e as práticas burocratas e autoritárias vão tomando espaço, ao mesmo tempo em que a ampliação da escola vai levando à expansão das atividades-meio no processo de reestruturação da escola para atender novos públicos.

O Cefet-MA, nascido numa conjuntura híbrida que lhe concedeu um lugar diferenciado no campo da rede de instituições federais, começou, ali, a enfrentar os desafios que se multiplicariam duas décadas depois. O crescimento acelerado da máquina, o descontrole dos processos administrativos e a falta de planejamento se somaria à incapacidade de manter um diálogo frutífero com sua Uned para formar uma instituição que, apesar de dar extrema importância aos seus problemas administrativos, parecia nunca avançar em resolvê-los (NEVES, 2004).

No contexto dos Institutos Federais, mesmo vivenciando um tempo novo, ideias novas e “revolucionárias”, os esqueletos do armário sempre voltam a assombrar. A instituição novamente se vê às voltas com as consequências de sua crônica dificuldade de se planejar. A cúpula dirigente do Monte Castelo se vê na responsabilidade de ensinar outras instituições aquilo que ela nunca conseguiu aprender.

A medida dos impactos na vivência, desenvolvimento e subjetividade dos participantes da organização desencadeados pela política expansionista do Partido dos Trabalhadores somente pode começar a ser compreendida se enxergarmos a própria natureza dualista do Estado, que reproduz ideologias e condensa o particular e o coletivo, que consiste na maior expressão de poder burocrático, e que precisa de legitimidade social para se preservar hegemônico.

Assim, o Instituto Federal do Maranhão, ao interiorizar-se e expandir-se, incrementa também o poder político de seus dirigentes, valoriza a moeda de troca por cargos e funções gratificadas, e acirra disputas por poder. Na linha da execução, seus membros não mais se reconhecem como uma coletividade, mas sim aglomeração de indivíduos.

Porém, os indícios da crise são oportunidades de mudança. Os momentos de rupturas e transições são aqueles em que a resolução de antigos problemas é não só possível como desejável. Quando o automatismo cômodo cede lugar ao exaltar de ânimos, é o sintoma que revela o caminho para a cura.

Tragtenberg não enxergou futuro na burocratização. Na realidade, foi pioneiro na crítica feroz de suas diversas formas de expressão, em ambos os polos políticos, que mesmo quando tem caráter redistributivo, incorre nas mesmas falhas por reproduzir um padrão opressor e ideológico que remonta às origens do capitalismo e os métodos para obter o máximo de produtividade dos funcionários.

Em um esforço analítico e metodológico de identificar, distinguir, relacionar e interpretar os produtos, efeitos e impactos da política, restaram indicações que necessitam de ulterior aprofundamento investigativo, dada a riqueza e as inúmeras possibilidades de abordagem do(s) problema(s). Esta pesquisa teve seu diferencial na utilização das fontes orais como estratégia de recuperação das percepções que não são facilmente observáveis, nem salta aos olhos a partir da leitura fria dos documentos formais.

Dessa maneira, pude detectar fenômenos complexos de quantificar objetivamente, pois se relacionam ao “espírito da instituição”, quase na acepção weberiana, de sua dimensão humana, viva, fluida, perecível e adaptável. Com o auxílio de fontes documentais e históricas no preenchimento de lacunas informacionais, as entrevistas foram o coração da pesquisa, e a ela trouxeram uma dificuldade adicional em termos de sistematização.

Em suma, porque a memória se manifesta de forma assistemática (do ponto de vista de esquemas lógicos alheios) e diz mais respeito à estruturação das nossas disposições individuais, fruto da conjunção de experiências e potencialidades inatas, para utilizar a prodigiosa elaboração bourdieusiana.

Daí então, partiu-se ao agrupamento das percepções sobre mudança significativa em categorias, que geraram a divisão do tópico 4.4 e seus subtópicos: identidade e perfil institucional, dilemas na relação inter-campi, clima organizacional e qualidade de vida, planejamento e fluxos administrativos; e interveniência de variáveis.

Tais categorias refletem um percurso que começa na indefinição da instituição em se definir e partilhar valores simbólicos de forma coletiva,

consequentes da artificialidade e até unilateralidade (se considerarmos as manipulações do processo de convencimento) de sua unificação.

O grupo constituinte desta nova institucionalidade, na última década, começou a dividir o “mesmo teto”, mas não estão necessariamente unidos. Resta para os próximos anos o desafio de consolidar seus “vasos comunicantes”, ou seja, uma lógica de simetria que possibilite uma gestão equilibrada e equânime. Entretanto, tal simetria não pode sufocar as capacidades administrativas de cada campus, nem retroceder suas conquistas históricas.

Foi o que aconteceu, por exemplo, no Campus Maracanã, que por consequência da implantação do modelo básico dos campi extinguiu seu conselho diretor interno, cuja abertura à comunidade havia sido conquistada poucos anos antes, prejudicando a participação e democratização das decisões acadêmicas e administrativas.

No âmbito do campus Imperatriz, foi notada a frustração com o engessamento que se seguiu à institucionalização do Ifma. A morosidade das decisões e as imposições regulamentares implicaram ao campus a perda progressiva de suas características integrativas, tanto interna quanto externamente.

Faz-se curioso, entretanto, como a Reitoria assume o protagonismo e impõe o timing das mudanças, como é o caso da volta do conselho diretor dos campi, com um atraso de 7 anos em relação a alguns Institutos da região Nordeste.

Ora, tempo é o que não se pode perder. Assim como todos os ciclos de políticas públicas, este também teve seu fim, que fez-se perceber quando, na urgência de maximizar resultados eleitorais, dilui-se o projeto original em um processo que progressivamente neutraliza suas possibilidades de impacto social.

Entretanto, a conjuntura também significa uma oportunidade de superação e crescimento. E isso já mostra desde 2016, quando, na interveniência de variáveis independentes à instituição, a escassez bate à porta novamente, e com ela, a oportunidade e a motivação para o reajuste de práticas disfuncionais arraigadas, o combate ao desperdício dos recursos e a formulação de novas práticas. Enfim, a pesquisa resulta em demonstrar uma organização em constante reconstrução, apesar das permanências estruturais em seu núcleo de poder central, induzidas pelas novas práticas de gestão dos campi da expansão, cuja estrutura mais simples e recente favorece mudanças e a integração funcional.

Por fim, fica a lição sobre responsabilidade com que devemos encarar os resultados desta pesquisa. Os impactos (especialmente os perversos) da expansão não devem servir como pretexto para o sucateamento desta instituição, cujo lugar de referência e qualidade foi conquistado historicamente com atuação competente e eficaz de seus funcionários e estudantes. Pelo contrário, devemos, enquanto cidadãos, partícipes, influenciados, integrantes ou não desta estrutura, fomentar e participar cada vez mais ativamente, utilizando-se dos instrumentos de controle social que foram também aprimorados nos últimos anos.

Finalizo este trabalho com as palavras de TSFC01, que ao explicar a razão porque não se aposenta do Instituto, apesar de já ter alcançado condições para tal, nos passa uma valiosa lição sobre o papel desta instituição centenária na luta por justiça social:

Olha, quem chega no ensino superior já venceu a maior parte das barreiras. Não é a mesma coisa de um menino de 13, 14 anos, que chega aqui pelas cotas, que os pais não sabem a importância que a educação tem, nem ele. Assim, a importância, do estudo, na vida, quem sabe é quem já estudou! Eu digo muito isso para os professores que falam "Ah, mas o menino não quer nada" Pois nós estamos aqui pra ensinar pra quem não sabe e fazer quem não quer, querer. Porque quem não quer, é porque não sabe a importância (TSFC01, p. 15).

REFERÊNCIAS

ALBERTI, Verena. **Ouvir Contar**: textos em história oral. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita Garcia. **Reforma do Estado, federalismo e elites políticas**: o governo Lula em perspectiva comparada. Relatório 15/2008. Disponível em <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/3174/Rel152008.pdf>>. Acesso em 06 set. 2018.

_____. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. In. PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela. OLIVEIRA, Vanessa Elias de (Orgs.) **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: interseções analíticas. Brasília: Ipea/Enap, 2018 (p. 23-57).

ALMEIDA, Rutileia Lima. **A formação regional do bico do papagaio**: regionalização e polarização. 2010. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Estudos Sócio-Ambientais, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2010.

AMORIM, Mônica Maria Teixeira. **A organização dos institutos federais de educação, ciência e tecnologia no conjunto da educação profissional brasileira**. 2013. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013. Disponível em <<http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/handle/1843/BUOS-9AZGC8>>. Acesso em 15 dez. 2016.

ANTONIO, Luciene Amorim. **Mudança na permanência**: análise da implantação dos Cursos Técnicos Integrados no Instituto Federal do Maranhão – Fase 1. 2018. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

BRANDÃO, Carlos Rodrigues. **Educação popular**. São Paulo: Editora Braziliense S. A., 1984.

BRASIL. **Decreto n. 7.566, de 23 de set. de 1909**. Cria nas capitais dos Estados da Escolas de Aprendizes Artífices, para o ensino profissional primário e gratuito, Brasília-DF, set 1909.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Média e Tecnológica. **Documento à sociedade**. Brasília: MEC, 2004.

_____. Ministério da Educação. **Diretrizes e funcionamento de escolas agrotécnicas**. Brasília: 1991.

_____. **Decreto nº 6.095, de 24 de abril de 2007**. Estabelece diretrizes para o processo de integração de instituições federais de educação tecnológica, para fins de constituição dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia - IFET, no âmbito da Rede Federal de Educação.

_____. **Decreto nº 13.064, de 12 de junho de 1918.** Aprova o regulamento das Escolas de Aprendizes e Artífices. Disponível em:

<<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/182547/DECRETO%20N%C2%BA%2013.064%20DE%2012%20JUN.%20DE%201918.pdf?sequence=1&isAllowed=y>> Acesso em 15 dez. 2018.

_____. **Decreto nº 2548, de 15 de abril de 1998.** Aprova o Regimento Interno e o Quadro Demonstrativo dos Cargos de Direção e Funções Gratificadas das Escolas Agrotécnicas Federais, e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2548.htm> Acesso em 15 nov. 2018.

_____. Ministério da Educação. **Expansão da educação superior e profissional e tecnológica: mais formação e oportunidades para os brasileiros.** Brasília: MEC, 2011.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n. 1, 1996.

CAMPOS, Francisco. **O Estado Nacional: sua estrutura, seu conteúdo ideológico.** Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2001.

CAPELLA, Ana Cláudia N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais (BIB)**, São Paulo, nº 61, 1º semestre de 2006, pp. 25-52.

CAMPELLO, Ana Margarida. " Cefetização" das Escolas Técnicas Federais-Projetos em disputa, nos anos 1970 e nos anos 1990. **Educação & Tecnologia**, v. 12, n. 1, 2007.

CARVALHO, José Murilo de. **A construção da ordem: a elite política imperial; Teatro de sombras: a política imperial.** 6. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

CARVALHO, Marcelo Augusto Monteiro de. **Niló Peçanha e o sistema federal de Escolas de Aprendizes Artífices (1909 a 1930).** Tese (Doutorado em História Econômica). Faculdade de Filosofia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

CAVALCANTE, Pedro; CARVALHO, Paulo. Profissionalização da burocracia federal brasileira (1995-2014): avanços e dilemas. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 1, p. 1-26, 2017.

CÊA, Georgia Sobreira dos Santos. **A qualificação profissional entre fios invisíveis: uma análise crítica do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador—PLANFOR.** Tese (Doutorado em Educação), Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2003.

CEFET-MA. Centro Federal de Educação Tecnológica. (Unidade Auditoria interna). **Prestação de contas anual – Exercício 2005.** São Luís, 2006.

_____. **Relatório de Gestão 2008**. São Luís, 2009.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**. 7. Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

CLARK, Jorge Uílson; PADILHA, Caio Augusto Toledo. **Períodos de Desenvolvementismo**: uma breve análise histórico-comparativa entre as políticas educacionais do Governo Juscelino Kubitschek (1956-1961) e do Governo Luís Inácio Lula da Silva (2003-2008). Disponível em: <http://www.histedbr.fe.unicamp.br/acer_histedbr/jornada/jornada9/_files/ynZNTIIw.doc>. Acesso em: 20 fev. 2019.

CHRISTOPHE, Micheline. A legislação sobre a educação tecnológica, no quadro da educação profissional brasileira. **Instituto de estudos do trabalho e sociedade**, 2005.

CONCEIÇÃO, Joaquim Tavares da. **História do internato**: ensino agrícola federal (1934-1967). *Revista de História (UFBA)*, v. 2, n. 1, 2010.

COSTA, Frederico Lustosa da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, set/out. 2008.

COSTA, José Ferreira. [**Entrevista**]. Entrevistadora: Priscila Vieira dos Santos. São Luís, 2018. MP3, 109MB (2h), estéreo.

CUNHA, Luiz Antonio. O ensino industrial-manufatureiro no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**, v. 14, p. 89-107, 2000.

CUNHA, Luiz Antonio. **O ensino de ofícios artesanais e manufatureiros no Brasil escravocrata**. 2. ed. Brasília: FLACSO, 2005a.

CUNHA, Luiz Antonio. **O ensino profissional na irradiação do industrialismo**. Brasília: FLACSO, 2005b.

D'ÁVILA, Luiz Piôto. **Determinantes Sociológicos na Redefinição do Perfil de Instituições de Ensino Técnico**: o caso ETFES. Tese (Doutorado em Educação) – Departamento de Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1996.

DE PAULA, Ana Paula Paes. Administração pública no Brasil: crises e mudanças de paradigmas. **Revista de Administração Pública**, v. 35, n. 2, p. 235-238, 2001.

_____. Tragtenberg revisitado: as inexoráveis harmonias administrativas e a burocracia flexível. **Revista de Administração Pública**, v. 36, n. 1, p. 127-144, 2002.

_____. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **RAE-revista de administração de empresas**, v. 45, n. 1, p. 36-49, 2005.

DRAIBE, Sonia Miriam. Avaliação de Implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In BARREIRA, Maria Cecília; CARVALHO, Maria do Carmo. **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

ETZIONI, Amitai. **Organizações Modernas**. 2. Ed. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1972.

FARIA, José; MENEGHETI, Francis. Burocracia como organização, poder e controle. **Revista de Administração de Empresas**. v. 51 n.5 n set/out. 2011 n 424-439.

FARIA, José Henrique de. Teoria crítica em estudos organizacionais no Brasil: o estado da arte. **Cadernos EBAPE. br**, v. 7, n. 3, p. 509-515, 2009.

FERNANDES, Florestan. **A Revolução Burguesa no Brasil**: ensaio de interpretação sociológica. 5ª ed. São Paulo: Globo, 2006.

FERNANDES, Francisco das Chagas de Mariz. **Racionalidades e Ambiguidades da Organização Instituto Federal**: o caso do Rio Grande do Norte. Tese (Doutorado em Ciências da Educação) - Instituto de Educação, Universidade do Minho, Braga, 2015.

FERREIRA, Francisco Roberto Brandão. [**Entrevista**]. Entrevistadora: Priscila Vieira dos Santos. São Luís, 2019. MP3, 153MB (2h47min), estéreo.

FILGUEIRAS, Fernando. Indo além do gerencial: a agenda da governança democrática e a mudança silenciada no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 1, p. 71-88, 2018.

FREIRE, Paulo. **Extensão ou comunicação?** 8ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

FRIGOTTO, Gaudêncio. A relação da educação profissional e tecnológica com a universalização da educação básica. **Educação & Sociedade**, v. 28, n. 100 – Especial, p. 1129-1152, 2007.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria; RAMOS, Marise. A gênese do decreto N. 5.154/2004 um debate no contexto controverso da democracia restrita. **Revista Trabalho Necessário**. v. 3, n. 3, 2005a.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria; RAMOS, Marise. A política de educação profissional no Governo Lula: um percurso histórico controvertido. **Educação & Sociedade**, v. 26, n. 92, p. 1087-1113, 2005b.

GUIMARÃES, Humberto Arruda. **Avaliação da qualidade dos serviços prestados em uma instituição federal de educação**: um estudo através do uso da Escala Servqual. 2016. Dissertação (Mestrado em Administração de Empresas) – Fundação Instituto Capixaba de Pesquisa em Contabilidade, Economia e Finanças (FUCAPE), Vitória, 2016.

HADDAD, Fernando. [Entrevista]. Entrevistadora: Priscila Vieira dos Santos. São Luís, 2018. MP3, 1,9MB (10min), estéreo.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Anuário estatístico do Brasil**, 1980.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Anuário estatístico do Brasil**, 1967.

IFMA. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão (Unidade Auditoria interna). **Relatório de auditoria anual de contas – Exercício 2011**. São Luís, 2012.

_____. Campus Imperatriz. Gabinete. **Encaminha estrutura organizacional do campus Imperatriz e solicita sugestões**. Destinatário: Servidores Campus Imperatriz (lista). 06 fev. 2017. Mensagem eletrônica.

_____. **Relatório de auditoria anual de contas – Exercício 2015**. São Luís, 2016.

_____. **Relatório de gestão do Exercício de 2017**. São Luís, 2017.

_____. **Relatório anual de auditoria interna. Exercício 2018**. São Luís, 2019a.

_____. **Relato Integrado de Gestão 2018**. Exercício 2018. São Luís, 2019b. No prelo.

_____. Pró Reitoria de Ensino. **Pesquisa - Seletivo Simplificado de Alunos**. 2019c. Destinatário: Servidores Campus Imperatriz (lista). 14 jun. 2019. Mensagem eletrônica.

_____. Campus Açailândia. [Sobre o Campus]. 2015a. Disponível em: <<https://acailandia.ifma.edu.br/sobreocampus/>>. Acesso em: 29 jan. 2019.

_____. Campus São Raimundo das Mangabeiras. [Sobre o Campus]. 2015b. Disponível em: <<https://srmangabeiras.ifma.edu.br/sobre-o-campus/>>. Acesso em: 29 jan. 2019.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores para avaliação sistêmica de programas sociais: o caso Pronatec**. Estudos em Avaliação Educacional, v. 27, n. 66, p. 624-661, 2016.

JOHNSON, Allan G. **Dicionário de sociologia: guia prático da linguagem sociológica**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1997.

JURACYKOLLER, Claudio Adalberto. **A perspectiva histórica da criação da escola agrotécnica federal de Rio do Sul e a sua relação com o modelo agrícola convencional**. 2003. Dissertação (Mestrado em Agroecossistemas) – Centro de Ciências Agrárias, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2003. Disponível em:

<<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/84913/226359.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em 15 jan. 2019.

LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada. **Qualificação e Emprego no Brasil: uma avaliação dos resultados do PLANFOR**. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – Centro de Ciências Sociais, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2004.

LIMA, Licínio C. **A escola como organização educativa: uma abordagem sociológica**. São Paulo: Cortez, 2001.

_____. O agrupamento de escolas como novo escalão da administração desconcentrada. **Revista Portuguesa de Educação**, v. 17, n. 2, pp. 7-47, 2004.

LIMA JUNIOR, O. B. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. **Revista do Serviço Público**. Brasília, n. 2, p. 5-31, abr./jun. 1998.

LIMA FILHO, Domingos Leite. **A desescolarização da escola: impactos da reforma da educação profissional: período 1995-2002**. Curitiba: Torre de Papel, 2003.

MACHADO, Hilka Vier. A identidade e o contexto organizacional: perspectivas de análise. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 7, n. SPE, p. 51-73, 2003.

MANCIBO, Deise. Crise político-econômica no Brasil: breve análise da educação superior. **Educação & Sociedade**, v. 38, n. 141, p. 875-892, 2017.

MANFREDI, Silvia Maria. **Educação profissional no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2002.

MARCELINO, Gileno Fernandes. **Governo, imagem e sociedade**. Brasília: Funcep, 1988.

_____. Em busca da flexibilidade do Estado: o desafio das reformas planejadas no Brasil. **Revista de Administração Pública**. Maio/Jun. 2003.641-59.

MEIRELES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. Ed. São Paulo 2016.

MOREIRA, Patricia Cristina Fincatti. Molde nacional e fôrma cívica: higiene, moral e trabalho no projeto da Associação Brasileira de Educação (1924-1931). *Resenha*. **Revista Brasileira de História da Educação**, v. 2, n. 1 [3], p. 131-135, 2002.

MOREIRA, Eduardo. **História, memória e poder: um estudo macro e micro político sobre a rede federal de educação profissional e tecnológica**. 2015. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais) – Centro de Ciências do Homem, Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Campos dos Goycatazes, 2015.

MOTTA, Fernando C. Prestes. Controle social nas organizações. **Revista de Administração de Empresas**, v. 19, n. 3, p. 11-25, 1979.

MOTTA, Fernando C. Prestes; NETTO, Gustavo L. Campos. A associação contra a hierarquia. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, 34(1): 20-28. Jan./Fev.1994

MORAES, Carmem Sylvia Vidigal. Instrução “popular” e Ensino Profissional: uma perspectiva histórica. In: VIDAL, Diana Gonçalves; HILSDORF, Maria Lucia Spedo (orgs.) **Brasil 500 anos: Tópicos em História da Educação**. São Paulo: EdUSP, 2001.

MORAES, Lélia Cristina Silveira de. **Currículo centrado em competências: concepções e implicações na formação técnico-profissional-estudando o caso do CEFET-MA**. Fortaleza.Orientadora: Ana Maria Iorio Dias. 2006. 259f.Tese de Doutorado. Tese (Doutorado em Educação Brasileira), Fortaleza, 2006.

MUÑIZ, Arlette Pichardo. **Evaluación del impacto social: el valor de lo humano ante la crisis y el ajuste**. Buenos Aires: Editorial Lumen-Hvmanitas, 1997.

NEVES, Madalena Martins de Sousa. **Una propuesta de modelo de gestión democrático-participativa para el Centro Federal de Educação Tecnológica do Maranhão**. Imperatriz/MA: Editora Ética, 2008.

DELGADO, Lucilia de Almeida Neves. **História Oral: memória, tempo, identidades**. Coleção Leitura, Escrita e Oralidade. Autêntica Editora, 2007.

OLIVEIRA, Nilza Helena de. **Instituições Federais de Educação Tecnológica: estabelecimentos escolares de referência no Ensino Médio brasileiro - o caso do Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais**. 2010. 390 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

PACHECO, Eliezer *et al.* Institutos Federais Lei nº 11.892 de 29/12/2008 – Comentários e reflexões. In: PACHECO, Eliezer (org), 2011: 13-32. **Institutos Federais: uma revolução na educação profissional e tecnológica**. São Paulo: Editora Moderna, 2011. p. 47-113

PEREIRA, Luiz Augusto Caldas. **A Rede Federal de Educação e o Desenvolvimento Local**. 2003. Dissertação (Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades), Universidade Cândido Mendes, Campos dos Goycatazes, 2003.

PEREIRA FILHO, Francisco de Assis. **Ensino Médio Articulado à Educação Profissional no IFMA: uma avaliação política da política**. 2017. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Centro de Ciências Sociais, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2017.

PERSSON, Erik et al. Burocracia: enfoques da produção científica nacional no campo da Administração. **Revista Gestão Organizacional**, v. 8, n. 1, jan/abr. 2015.

PNUD; IPEA; FJP. **Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro**. Brasília, 2013.

RAMOS, Marise Nogueira. **História e política da educação profissional**. Curitiba: Instituto Federal do Paraná, 2014. (Coleção formação pedagógica; v. 5).

ROCHA, Luciana de Fátima Sopas. **Estudo sobre os efeitos do processo de expansão do IFMA no trabalho e na saúde dos seus docentes**. 2014. Dissertação (Mestrado em Psicologia) – Centro de Ciências Humanas, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2014.

ROCHE, Chris et al. **Avaliação de impacto dos trabalhos de ONGs: aprendendo a valorizar as mudanças**. São Paulo: Cortez; ABONG; Oxfam, 2000.

ROSA, Mariza Andrade Macedo. **Políticas de Educação Tecnológica no Maranhão: o caso do CEFET**. São Luís, 1996. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Centro de Ciências Sociais, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 1996.

RUDAKOFF, Alexandra Naima Machado. **As mulheres professoras de arte na escola técnica federal do Maranhão (1975-1989)**. 2014. Dissertação (Mestrado em Educação) – Centro de Ciências Sociais, Universidade do Maranhão, São Luís, 2014.

SÁ, Jean Magno Moura de. **O Público e o Privado no Ensino Agrícola no Maranhão: do início ao ruralismo pedagógico**. In: anais da IX Jornada do Histedbr: O nacional e o local na História da Educação, 2010, Belém - PA. Campinas-SP: HISTEDBR, 2010.

_____. **Gestão na educação profissional e tecnológica: a escola agrotécnia federal de São Luiz entre 2002 e 2006**. 2009. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Brasília, Brasília, 2009.

SILVA, Caetana Juracy Rezende (Org.) **Institutos Federais lei 11.892, de 29/11/2008: comentários e reflexões**. Natal: IFRN, 2009.

SILVA, José de Ribamar Sá; BARROS, Vaidira. Avaliação de políticas e programas sociais: um destaque ao sentido das variáveis contextuais. **Revista de Políticas Públicas**, v. 8, n.2, pp. 141-156, 2004.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. (Org.) **Pesquisa avaliativa: aspectos teóricos-metodológicos**. 2. Ed. São Luís/MA; São Paulo: Veras Editora; Gaep, 2013.

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcus André Barreto de. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos**. UNICAMP, 2000.

SINGER, A. **Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SOARES, Manoel de Jesus A. **As Escolas de Aprendizes Artífices: estrutura e evolução**. Fórum Educacional, Rio de Janeiro: FGV, v.6, n.2, p. 59-92, 1982.

SOUZA, Celina. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51(1):27-45, jan. - fev. 2017.

SOVIENSKI, Fernanda; STIGAR, Robson. Recursos humanos x gestão de pessoas. **Revista Científica de administração**, v. 10, n. 10, p. 51-61, 2008.

THOENIG, Jean-Claude. Recuperando a ênfase na dimensão pública dos estudos organizacionais. **Revista de Administração Pública-RAP**, v. 41, 2007.

TRAGTENBERG, Maurício. **Burocracia e ideologia**. 2. Ed. São Paulo: Editora UNESP, 2006. *E-Book*.

_____. **Sobre Educação, Política e Sindicalismo**. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

_____. A teoria geral da administração é uma ideologia?. **Revista de Administração de Empresas**, v. 11, n. 4, p. 7-21, 1971.

VAZ, Leopoldo Gil Dulcio; VAZ, Delzuite Dantas Brito; VAZ, Loreta Brito. **Indícios de ensino técnico/profissional no maranhão: 1612–1916**. Revista HISTEDBR On-Line, v. 9, n. 34, p. 97-107, 2009.

WEBER, Max. **Ensaio de Sociologia**. 5. Ed. Rio de Janeiro: LTC Editora, 1982.

WEBER, Max. **Ciência e política: duas vocações**. Editora Cultrix, 2004.

WAHRLICH, Beatriz M. de Souza. **Uma análise das teorias de organização**. 5. ed. revista e aumentada. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1986.

ANEXO**TERMO DE CONSENTIMENTO E PARTICIPAÇÃO EM PESQUISA**

Aceito participar da pesquisa sobre OS IMPACTOS DA CRIAÇÃO E EXPANSÃO DA REDE FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA NA GESTÃO DO IFMA, realizada por PRISCILA VIEIRA DOS SANTOS, aluna do curso de Mestrado em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão.

Declaro que concordo em ser entrevistado pela pesquisadora, () permitindo () não permitindo a gravação das entrevistas.

Fui informado(a) pela pesquisadora que tenho a liberdade de deixar de responder a qualquer questão ou pergunta, assim como recusar, a qualquer tempo, de participar da pesquisa, interrompendo minha participação, temporária ou definitivamente.

() Autorizo () Não autorizo que meu nome seja divulgado nos resultados da pesquisa, comprometendo-se a pesquisadora, a utilizar as informações que prestarei somente para os propósitos da pesquisa.

São Luís, _____ de _____ de 2018

Assinatura do(a) Entrevistado(a)

Assinatura da pesquisadora