

Avaliação da implementação da política nacional de educação profissional e tecnológica

Evaluation of implementation of national policy for professional and technological education

Evaluación de la implementación de la política nacional de educación profesional y tecnológica

Évaluation de la mise en œuvre de la politique nationale sur l'éducation professionnelle et technologique

*Luciano D'Ascenzi**
*Luciana Leite Lima***

Resumo: Este artigo tem por objetivo avaliar o processo de implementação da política nacional de educação profissional e tecnológica operacionalizada por meio dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. Para tanto tomamos como campo empírico a implementação do Campus Osório do Instituto Federal do Rio Grande do Sul. Argumenta-se que o processo de implementação da política pública, para além de mera execução do plano, constitui espaço de tomada de decisões que influencia sua configuração. O estudo identificou que a trajetória da implementação da política pública foi influenciada pela interação entre seu desenho e as ideias e visões de mundo dos atores que a executaram.

Palavras-chave: políticas públicas, implementação, avaliação, política de educação

Abstract: This paper aims to evaluate the implementation process of the national policy for professional and technological education, operationalized by Federal Institutes of Education, Science and Technology. For that matter, we took as empirical field the implementation of Osório campus at Rio Grande do Sul Federal Institute. Arguably, the public policy implementation process, besides mere plan execution, constitutes a decision making ground which influences its configuration. Accordingly, the public policy implementation trajectory will be influenced by the interaction of its sketch with ideas and world conceptions of the actors who shall execute it.

Keywords: public policy, evaluation, implementation, education policy.

* Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), é professor do Instituto Federal do Rio Grande do Sul (IFRS). E-mail: luciano.dascenzi@gmail.com

** Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), é professora do curso de políticas públicas do Departamento de Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). E-mail: luciana-leitelima@hotmail.com

Introdução A política nacional de educação, operacionalizada por meio do Plano de Desenvolvimento da Educação, tem como um de seus pilares o programa de educação profissional e tecnológica implementado pela Lei nº 11.892 de 2008. Tal lei cria a rede federal de educação profissional, científica e tecnológica formada, entre outras instituições, pelos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (Ifes).

Os Ifes são instituições de educação superior, básica e profissional, pluricurriculares e multicampi, especializados na oferta de educação profissional e tecnológica nas diferentes modalidades de ensino, com base na conjugação de conhecimentos técnicos e tecnológicos com práticas pedagógicas específicas a eles. Desse modo, o Ministério da Educação (MEC) pretendeu criar novo modelo de instituição de educação com natureza jurídica de autarquia, detentoras de autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didático-pedagógica e disciplinar.

Os Ifes visariam a permitir que o Brasil atingisse condições estruturais necessárias ao desenvolvimento econômico. Eles deveriam responder, de forma ágil e eficaz, às demandas crescentes por formação profissional e difusão de conhecimentos científicos e tecnológicos em suporte aos arranjos produtivos locais. Isso se daria por meio: da combinação do ensino das ciências naturais, humanidades e educação profissional e tecnológica; de processos de formação com base nas premissas da integração e articulação entre ciência, tecnologia e cultura e do desenvolvimento da capacidade de investigação científica. Esses elementos deveriam ser traduzidos em ações de ensino, pesquisa e extensão. Essa é a novidade dos Institutos Federais, já que o ensino técnico era desenvolvido já nos Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefets). A integração entre "conhecimentos específicos e desenvolvimento da capacidade de investigação científica"

(MEC, 2008, p.9) é justamente a inovação proposta pelo novo modelo.

Para tanto, a lei estruturou a novidade a partir do potencial instalado nos Cefets. Na direção da execução do projeto, as estruturas identitárias do Cefet, fortemente ligadas ao ensino técnico, teriam a responsabilidade de criar cultura e identidade novas, em pesquisa e extensão. A implementação da nova política seria responsabilidade dos atores vinculados àquela que estava sendo suplantada.

Por outro lado, grande quantidade de novos atores vem ingressando por meio de concurso público. Eles formam a base da pirâmide hierárquica, provendo heterogeneidade à estrutura organizacional. Tal característica pode ser comprovada a partir de diferentes critérios: nível de formação, ocupação anterior, área de formação, região de origem. Em comum, todos estavam à procura de inserção profissional.

Desse modo, tem-se uma política pública que visa a modificar uma estrutura social em funcionamento. Isso se deu por meio de normatividade formal, da alocação de atores provenientes da política precedente em posições hierárquicas superiores e da inserção de base complementar formada por atores heterogêneos, majoritariamente sem experiência em instituições de ensino e pesquisa.

Considerando essa conformação, interessa-nos avaliar o processo de implementação dos Ifes para identificar as variáveis que contribuem e/ou limitam a efetivação da mudança pretendida pela política pública. Para tanto, elaboramos um marco teórico-metodológico que conjuga as perspectivas analíticas tradicionais em implementação de políticas públicas, a contribuição de Gramsci por meio do conceito de construção hegemônica e variáveis ligadas às ideias, valores e concepções de mundo dos atores responsáveis pela implementação. Tomamos como campo empírico a implementação do Campus Osório do Instituto Federal do

Rio Grande do Sul. Essa é uma pesquisa qualitativa que utilizou dados primários, coletados por meio de observação participante, e dados secundários, obtidos a partir de documentos oficiais.

O argumento que será desenvolvido é o de que variáveis do contexto local influenciarão o processo de implementação à medida que a política pública consiste na mudança em uma estrutura social já estabelecida. A modificação na perspectiva de educação profissional e tecnológica implica adesão dos implementadores à ideia para que, a partir daí, reestruturarem suas práticas e relações entre si e com os grupos sociais. Tal dinâmica não se dá de forma automática à edição de regulamentações, mas é construída nas relações e atividades cotidianas daqueles que efetivamente irão executar a política pública. Neste sentido, suas ideias, valores e aptidões serão mobilizados para empreender a implementação da política. Isto significa que o resultado desse processo será uma função das capacidades e visões de mundo dos implementadores e dos incentivos promovidos pelo plano.

O texto que segue está estruturado em duas partes além desta introdução e da conclusão. Na primeira parte apresentamos o modelo teórico que elaboramos para guiar a análise e os argumentos construídos a partir dele. O segundo tópico descreve e analisa o processo de implementação do campus Osório.

Modelo Analítico

Na literatura sobre implementação de políticas públicas é possível encontrar referência a duas perspectivas de análise: os modelos *top-down* e *bottom-up* (Hill, 2007; Howlett e Ramesh, 1995). Tal classificação relaciona-se com o nível de discricionariedade exercido pelos implementadores. Os modelos trabalham com diferentes níveis e possibilidades de autonomia em relação ao plano ou normas que estabelecem os objetivos da política.

O modelo *top-down* se assenta na abordagem sequencial que apresenta a política pública com uma sequência de etapas distintas e guiadas por lógicas diferentes (Muller e Surel, 2002). Assim, enquanto o processo de formulação seria permeado pela lógica da atividade política, a implementação estaria no âmbito da prática administrativa. Dessa forma, a implementação corresponderia “à execução de atividades [...] com vistas à obtenção de metas definidas no processo de formulação das políticas” (Silva e Melo, 2000, p. 4). Assume-se que uma vez criada a política conforma-se um processo técnico de implementação pelas agências administrativas de nível subnacional. Fica clara a distinção entre decisão e sua operacionalização, que possuem arenas e atores distintos.

Elmore (1996, p. 254) afirma que “el mayor defecto del diseño prospectivo es el supuesto implícito e incuestionado de que los elaboradores de políticas controlan los procesos organizativos, políticos y tecnológicos que condicionan a la implementación”. Silva e Melo (2000, p. 9) sustentam que estudos empíricos “revelam um padrão muito 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 [...], recursos limitados e informação escassa”.

O modelo *bottom-up* questiona o suposto da influência decisiva dos formuladores sobre o processo de implementação (Elmore, 1996). Esta perspectiva enfatiza que a discricionariedade dos implementadores é inevitável e pode ser desejável já que esses atores detêm conhecimento das situações locais e podem adaptar o plano a elas (O'Brien e Li, 1999). Esse ajuste pode ser possível fonte de inovação, dependente, no entanto, das capacidades do Estado. O foco das análises são os atores dos níveis organizacionais responsáveis pela implementa-

ção e considera-se que a política muda à medida que é executada.

Em contraste com a visão linear do modelo *top-down*, o *bottom-up* considera a implementação como um processo disperso e descentralizado, reconhecendo o papel importante dos implementadores. Esses podem mudar a forma como a política é implementada ou redefinir objetivos em virtude de constrangimentos encontrados. Desse modo, "a implementação é entendida como processo autônomo onde decisões cruciais são tomadas e não só "implementadas" (Silva e Melo, 2000, p. 10) e que influencia a configuração da política pública.

Os modelos apresentados se diferenciam quanto ao foco de análise. A perspectiva *top-down* centra-se nas normas e nos planos, a *bottom-up* nos atores e suas ações.

O modelo que será delineado neste trabalho mobiliza elementos das duas perspectivas. Da *top-down* retemos a importância do plano. Entretanto, rejeitamos a tendência de reificar programas e objetivos, os planos existem como potencialidades e sua realização depende de qualidades intrínsecas e de circunstâncias externas (Majone e Wildavsky, 1984). Nesse caminho, aceitamos a contribuição dos autores ao propor pensar o plano como um conjunto de dispositivos que podem produzir certos resultados sob determinadas circunstâncias. Os planos são vistos como ferramentas que, como tal, podem ser empregadas de formas diferentes. Eles são pontos de partida, permitem "algum" controle por parte dos formuladores à medida que criam expectativas e mobilizam recursos. Para os implementadores servem como um guia, mas não determinam sua ação.

Disso depreende-se que a comunicação do plano e o convencimento dos atores locais jogam um papel relevante para a efetiva implementação. Para desenvolver esta ideia recorreremos à teoria da mudança social de Gramsci, por meio do conceito de *construção hege-*

mônica (Gramsci, 1976 e 1978) adaptado aos nossos objetivos.

Gramsci parte da argumentação de que todos os indivíduos têm uma concepção de mundo que os instrumentaliza para a tomada das decisões cotidianas, "todos os homens são filósofos" (Gramsci, 1978, p. 11). Disso decorre que todos os indivíduos têm capacidade crítica e de consciência nas esferas de ação. Dessa forma, se defrontam cotidianamente, de um lado, com a participação mecânica em dada concepção de mundo, o senso comum da estrutura vigente; de outro, com a elaboração de visão distinta, culminando em escolha específica.

Coletivamente, as concepções de mundo de um indivíduo implicam pertencimento correlato a grupos afins, que compartilhem visões socialmente compatíveis. E fornecem elementos para a elaboração de respostas a determinados problemas trazidos pela dinâmica da realidade.

Desse modo, Gramsci passa a questionar a maneira pela qual se percebe quando nossas concepções são "modernas" ou, alternativamente, "atrasadas", para demonstrar como o presente, utilizando-se de problemas inéditos, vem questionar as soluções do passado. A partir da consciência, a superação da concepção preexistente dar-se-ia por meio da crítica, num movimento que visasse a tornar a visão de mundo novamente unitária e coerente. Esse movimento seria assegurado pela atividade política.

A superação de dada visão de mundo passaria pela descoberta da historicidade das concepções. O iniciador desse processo de mudança social é o intelectual orgânico. Vale esclarecer, todavia, que esse ator não existe *a priori* e, portanto, esse papel pode ser desenvolvido por qualquer pessoa, uma vez que todos os homens são filósofos.

Para Gramsci, promover uma mudança social, adicionando novo elemento a uma cultura, significa socializar criticamente "verdades" individuais, transfor-

mando-as em nova base de ação do grupo: um novo elemento de coordenação e de ordem moral e intelectual. Desta forma, a partir do diálogo e/ou da disputa entre diversas filosofias ou concepções de mundo presentes, sempre se faria uma escolha complexa e contraditória entre elas. Mesmo porque algum tipo de contraste seria revelado entre o que é intelectualmente afirmado e o resultante da ação real, gerando certa descontinuidade, definida como contrastes de natureza histórica e social. Contudo, tal ação deveria ganhar uma direção consciente do processo que, em sua dinâmica, se revestisse de unidade e coerência compartilhadas pelo grupo, determinada por dada ideologia crescentemente comum.

Nesse sentido, a mudança numa dada visão de mundo decorre de argumentação, crítica e consentimento. Esse processo é viabilizado pela ação de determinados indivíduos que atuam como portadores e defensores do novo paradigma, num cenário com assimetrias de prerrogativas por parte dos atores. Interessa-nos a modificação na percepção do papel do ensino técnico, de formador de mão de obra para "intrinsecamente voltado para o desenvolvimento local e regional" (MEC, 2008, p. 16). Essa é a mudança social que permitirá a efetiva implementação do "novo modelo de instituição de educação profissional e tecnológica" (MEC, 2008, p. 5).

Da abordagem *bottom-up* enfatizamos a importância da conformidade dos implementadores com os objetivos da política pública. A ação desses atores é influenciada por diversas variáveis que não só o plano. Esse passa a ser uma ferramenta que será utilizada sob circunstâncias específicas, a política será conformada a partir da interação entre situações e constrangimentos pre-existentes, a visão de mundo dos implementadores e os incentivos do plano.

Argumenta-se que na ausência de um processo exitoso de construção hegemônica, ou seja, de edificação de con-

sentimento ativo dos atores, eles recorrerão às matrizes cognitivas preexistentes. Essas correspondem a "sistemas de representação do real no interior dos quais os diferentes atores públicos e privados" (Muller e Surel, 2002, p.59) inscrevem suas ações.

Nessa abordagem, diferentemente do *mainstream* da análise de políticas públicas, grande peso é dado às ideias que "podem ser definidas, por exemplo, como afirmação de valores, podem especificar relações causais, podem ser soluções para problemas públicos, símbolos e imagens que expressam identidades públicas e privadas, bem como concepções de mundo e ideologias" (John apud Faria, 2003, p. 23). As abordagens em políticas públicas comumente centram-se em variáveis como poder e interesse, deixando às ideias um papel justificador (Faria, 2003). Contudo, as ideias conformam a percepção que os tomadores de decisão têm dos *policias issues*, influenciando a ação política.

A implementação da política pública

A lei que reorganizou a Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica foi sancionada em 2008. Ela estabeleceu a criação de 38 Institutos Federais, sendo três no Rio Grande do Sul. Entre estes o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul (IFRS) foi criado pela Lei nº 11.892 de 2008. Sua operacionalização se deu a partir da estrutura pre-existente do Cefet de Bento Gonçalves instituído em 2002.

O IFRS conta com os seguintes *campi*: Bento Gonçalves, Canoas, Caxias do Sul, Erechim, Farroupilha, Feliz, Ibirubá, Osório, Porto Alegre, Restinga, Rio Grande e Sertão. O campo empírico desse trabalho foi realizado no campus do IFRS localizado em Osório, município situado no litoral norte do estado, cujas atividades iniciaram no segundo semestre de 2010.

A criação dos Institutos Federais a partir das escolas técnicas existentes marca uma mudança de perspectiva em relação ao ensino profissional. A inovação pretendida pela política pública era a integração entre conhecimentos específicos e desenvolvimento da capacidade de investigação científica por meio de ações de ensino, pesquisa e extensão. O governo federal pretendia incrementar sua função social, para tanto o novo arranjo institucional intenta “superar a visão althusseriana de instituição escolar enquanto mero aparelho ideológico do Estado, reproduzidor de valores da classe dominante e refletir em seu interior os interesses contraditórios de uma sociedade de classes” (MEC, 2008, p. 21).

Objetivo um tanto ambicioso que deveria contar com grande esforço para alinhar as preferências dos atores em todos os níveis institucionais. Segundo dados coletados, o principal instrumento de mudança identificado foi o plano formal, expressando uma visão de implementação *top-down*.

O governo federal deixa claro nos documentos produzidos qual sua visão do “novo modelo de instituição de educação profissional e tecnológica” (MEC, 2008, p. 5), essas normas publicizam o projeto, mas não são capazes, por si só, de socializá-lo. Embora os altos escalões se alinhem automaticamente em virtude do compartilhamento ideológico, as organizações e os indivíduos encarregados de implementar a política pública, podem demonstrar preferências diferentes. Cada segmento burocrático, “vai construir uma representação do problema que lhe é específica, em função de sua história, de seu lugar na divisão do trabalho político-administrativo, de sua competência específica, das rivalidades tradicionais mantidas com outros serviços ou grupos” (Muller e Surrel, 2002, p. 108).

Não basta publicar uma lei, ou um conjunto de normas teoricamente coerente de intenções, objetivos e metas, para que os indivíduos se disponham a

mudar sua forma de agir cotidiana. Para tal empreendimento é necessário ação, e essa foi muito tímida.

No campus Osório, os atores que ingressaram por meio de concurso público nos marcos da nova institucionalidade não foram expostos a mecanismos de socialização. A busca por conhecer a política pública foi voluntarista. De forma geral, o primeiro contato que tiveram com o plano foi por meio da percepção dos atores mais antigos, provenientes do Cefet. Esses formavam o grupo dirigente do campus. Sua interpretação da política pública, em geral, era baseada na concepção de educação profissional que lhes era familiar e que forjaram em sua instituição de origem. Essa matriz cognitiva caracteriza-se pela ênfase na educação técnica como formadora de mão de obra para o mercado, com pouca ênfase em pesquisa e extensão. Tal concepção influenciará a ação dos atores responsáveis pelo desenvolvimento do processo de implementação e deixará marcas na política pública, conforme demonstraremos a seguir.

Foram identificados dois elementos institucionais que evidenciam a influência da matriz cognitiva descrita na implementação e conformação da política pública.

O primeiro elemento identificado que demonstra a hegemonia da visão de educação técnica tradicional, certificadora de mão de obra para o mercado, foi o organograma do campus e sua implementação. No organograma elaborado em 2010, constam uma diretoria geral, uma administrativa e uma de ensino. Esses espaços foram ocupados por atores provenientes da estrutura do Cefet na modalidade *pro-tempore*. Nada se diz sobre extensão e pesquisa. A hegemonia da matriz cognitiva herdada do Cefet expressa-se, assim, no mimetismo organizacional.

Em 2011, novo organograma é construído e nele, além das diretorias estabelecidas no cronograma anterior, as ativi-

dades de extensão e pesquisa receberam *status* de coordenadorias subordinadas à diretoria de ensino, embora essa subordinação não esteja presente na normatização da política pública. Consta-se a tensão entre “novo” e “antigo”. Se, por um lado, a consequência dos estímulos normativos foi a inserção das novas atividades na estrutura formal da organização, por outro, isso foi feito de forma a adaptar tal exigência às preferências dos implementadores, dado que a elaboração do organograma é de sua responsabilidade.

Nesse sentido, o controle do funcionamento desses novos espaços surge como uma questão importante. As coordenadorias tiveram seus titulares escolhidos pela direção junto ao corpo docente. O critério principal para a seleção dos coordenadores foi o alinhamento às preferências da direção. Os servidores escolhidos para tais funções construíram uma vinculação primária subordinada em detrimento da pertença ao grupo básico. Identificamos seis tipos de benefícios institucionais estabelecidos para incentivar esse comportamento: registro de horários no livro-ponto independente de atividades na instituição, permissão para deixar o local de trabalho durante o expediente, realização de visitas técnicas com relativa autonomia, estabelecimento de contatos e parcerias, poder de veto sobre projetos alheios e desenvolvimento de projetos pedagógicos individuais. Na medida em que apenas um grupo pode usufruir desses benefícios, eles passam a ser percebidos como privilégios. A existência de tratamento diferenciado cria desigualdade. Essa gerou clivagens entre o corpo docente, provocando desorganização e, com isso, dificuldade de gerar ação coletiva.

O controle sobre os grupos administrativamente subordinados é peça fundamental para garantir a direção da implementação da política. Isso porque os novos ingressantes podem se tornar pontos de veto à reprodução do mode-

lo precedente, já que foram recrutados a partir da promessa de desenvolvimento do novo modelo de instituição de educação profissional e tecnológica.

Destacam-se duas questões inter-relacionadas. A elaboração do organograma é uma função da diretoria do campus, uma expressão da discricionariedade que gozam os atores locais como forma de melhor adaptar a política pública ao ambiente. Por outro lado, essa mesma discricionariedade é operacionalizada com base na concepção que têm os atores de sua função, do ambiente e da política pública. Assim, a subordinação das atividades de extensão e pesquisa nada mais é do que a reprodução de valores por meio das estruturas organizacionais, as mesmas que deveriam promover a mudança. Nesse sentido, essa mudança se desenvolve por meio da tensão entre a manutenção do modelo pretérito e as novas exigências vocalizadas pelo governo, sociedade e por segmento minoritário dos novos atores que são agregados à estrutura.

Argumenta-se que a dificuldade de superação do modelo precedente se deve à frágil socialização do projeto. Tal processo foi deixado a cabo da emissão de normas, sem que sua compreensão e convencimento fossem construídos coletivamente. Sem uma visão compartilhada dos objetivos e fins, cada ator age de acordo com suas preferências e percepções. Mesmo que o plano não possa conformar a ação dos implementadores, ele pode agir como guia. Contudo, mesmo nessa acepção, é necessário promover um esforço de nivelamento.

O benefício da divulgação e socialização do plano para a efetivação de sua implementação extrapola os muros das organizações burocráticas. A publicização da política pública junto aos grupos sociais que dela se beneficiarão pode ser uma ferramenta importante de geração de apoio. Uma clientela informada pode pressionar a organização implementadora para que opere a política pública da

forma mais coerente possível com a intenção que lhe deu origem.

A ausência de construção hegemônica tem impacto em dois sentidos. Por um lado, deixa espaço para a hegemonia de interesses pessoais ou de segmentos burocráticos que já estavam estabelecidos previamente, gozando agora de prerrogativa hierárquica, por outro, deixa os atores ingressantes sob o risco de serem cooptados ou anulados nessa estrutura.

À estrutura expressa no cronograma, o Regimento Geral do IFRS acresce órgãos de apoio: comitês, conselhos e/ou comissões. Para garantir a formação desses, foram utilizados mecanismos de incentivo: a aceitação do MEC da avaliação institucional do campus é condicionada à existência de comissão local de avaliação e a aprovação de ações em pesquisa ou extensão passa pela necessidade de cadastramento junto ao MEC e análise por comitês correspondentes. A vinculação da aceitação de projetos e permissão para trâmites burocráticos à existência de instâncias colegiadas é uma estratégia para garantir a formação dessas estruturas principalmente naqueles espaços onde há resistência interna.

No campus Osório, dos treze órgãos colegiados previstos no regimento geral, foram criados apenas três: pesquisa e extensão, ambos compostos pelos mesmos membros e presididos pelos coordenadores correspondentes, e comissão própria de avaliação, vinculada ao órgão central na reitoria. Destaca-se a ausência do conselho do campus, comitê de ensino, comitê de desenvolvimento institucional, comitê permanente de pessoal docente e comissão de ética profissional (IFRS, 2010, p. 17 e 18). Todos são portadores de relevância explicativa. Contudo, devido a sua centralidade, sublinharemos apenas algumas implicações relativas ao conselho do campus.

A direção de cada campus seria formada pelo conselho do campus e pela direção geral. O conselho do campus é normativo, consultivo e deliberativo. Sua

composição deve garantir a participação paritária de "todos os segmentos que compõem a comunidade acadêmica" e a participação da comunidade. A função desse órgão é supervisionar as atividades de administração, ensino, pesquisa e extensão (IFRS, 2010, p. 21).

As características do conselho lhe atribuem um potencial descentralizador e democrático. Pois, caso existisse, poderia atuar como um contrapeso à direção geral. Entretanto, tal papel pode ser subvertido pelo fato de que todos os membros devem ser nomeados pelo diretor geral (IFRS, 2010). Nesse caso, também podemos perceber a estrutura institucional, que deveria agir para modificar o modelo precedente, sendo conformada para minimizar o potencial transformador da política pública por meio da concentração do poder decisório.

O segundo elemento que evidencia a hegemonia da visão de educação técnica tradicional, certificadora de mão de obra para o mercado, é a alocação do tempo dos professores. Este deve ser despendido internamente, nas dependências do campus, e para atividades prioritariamente "em sala de aula". Comumente, em correspondências da equipe dirigente para o corpo docente, são feitas orientações explícitas de que as atividades "em sala de aula" são a prioridade da organização e que para elas devem convergir todo o tempo e energia dos docentes.

Isso acaba por conformar um processo decisório de tipo tecnocrático no que tange as atividades de extensão e pesquisa. As atividades de extensão, por exemplo, são formadas por cursos esporádicos ofertados de acordo com as características, formação e interesses do grupo docente. Diferentemente da intenção e incentivos do governo federal para levar a cabo atividades que permitiriam concretizar o objetivo de alçar os Ifes a promotores de desenvolvimento local e regional por meio da educação, essas estratégias reproduzem a visão "intra-muros", voltada para as preferências e

características das burocracias e não dos grupos da comunidade, clientela da política federal.

Assim, em grande medida, a visão de ensino técnico que a criação dos Ifes buscava superar vem sendo reproduzida na estrutura organizacional. Essa expressou a dificuldade dos atores provenientes da instituição precedente de modificarem sua matriz cognitiva incorporando as atividades de extensão e pesquisa em *status* semelhante e integradas ao ensino. Nessa situação, aquelas atividades ficaram subordinadas a essa, mais conhecida. Diversos mecanismos institucionais foram criados para auxiliar nesse intento, mostrando que os atores implementadores dispõem de importantes recursos de poder e podem, de fato, moldar a política pública.

Considerações finais

Podemos perceber o desafio central à análise e avaliação de processos de implementação de políticas públicas: mesmo em se tratando de novas instalações, o campus de Osório não constitui propriamente nova estrutura social. Coloca-se a necessidade de entender os limites e alcances dos novos e antigos condicionantes, com a finalidade de averiguar os fatores que impulsionam a mudança *versus* a continuidade das estruturas locais.

Constatou-se que os atores remanescentes do modelo precedente procuraram acomodar as novas exigências a seus conhecimentos e práticas. Eles recorreram à matriz cognitiva existente para resolver os problemas postos pelas inovações institucionais. Os novos atores inseridos no processo de implementação são socializados neste ambiente de disputa por poder e incertezas. Tal conformação pode retardar ou subverter os efeitos da normatividade originária do projeto do MEC, modificando a estratégia de implementação da política pública e com isso seus resultados.

Em síntese, verificamos que a implementação *top-down* não atendeu ao

mais importante “conselho” para seu sucesso: a socialização do plano. Essa ocorreu de forma voluntarista ou de acordo com a visão dos atores provenientes da política precedente. Isso permitiu que prioridades e concepções sobre a educação técnica e profissional se reproduzissem. Tal trajetória foi identificada em dois elementos organizacionais: o organograma e as atividades do corpo docente. No primeiro sobressai a subordinação, não prevista na política pública, da extensão e pesquisa ao ensino. O segundo elemento é a alocação do tempo do grupo docente, “incentivado” a priorizar atividades “em sala de aula”. Esse ponto é importante, porque expressa a dificuldade de participação e de envolvimento com a sociedade. A priorização de atividades “intra-muros” e desvinculadas das necessidades locais mina o potencial transformador da política pública. Além disso, essa prática reproduz a estratégia tecnocrática de formulação e gestão de políticas públicas.

Constatou-se que os atores implementadores têm grande capacidade de conformar a trajetória da política pública e o fazem de acordo com suas preferências e concepções. Embora a implementação tenha características *top-down*, na ausência da construção hegemônica o que prevalece são os elementos *bottom-up*. Empiricamente o que se tem é uma tensão entre os incentivos promovidos pelo governo federal, interessado em implantar seu projeto, e os interesses e preferências dos implementadores, neste caso, fortemente vinculados à reprodução da política pretérita. Com isso, comprovamos a relevância da utilização de variáveis ideológicas para a compreensão do processo de implementação da política pública.

Sob a bandeira da inovação, no projeto dos Institutos Federais foram depositadas esperanças, alocados recursos e expandiu-se o aparelho burocrático do Estado. Nesse ambiente, forças atuam para manter o *status quo* ou, no míni-

mo, para moldar a mudança de forma a não alterá-lo de forma significativa. Isso pode nos ajudar a entender porque em um contexto de legitimidade social e dis-

ponibilidade de recursos algumas políticas públicas não promovem a mudança social cuja promessa justifica sua existência.

Referências bibliográficas

- ELMORE, Richard. Diseño retrospectivo: La investigación de la implementación y las decisiones políticas. In: VAN METER, Donald et all. *La implementación de las políticas*. México: Miguel Angel Porrua, 1996, p. 251-280.
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 21-30, fev. 2003.
- GRAMSCI, Antonio. *Maquiavel, a política e o Estado Moderno*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1976.
- _____. *A Concepção Dialética da História*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.
- HILL, Michael. Implementação: uma visão geral. In: SARAIVA, E., FERRAREZI, E. *Políticas Públicas*. Volume 2. Brasília: ENAP, 2007, p. 61-87.
- HOWLETT, Michael; RAMESH, Michael. *Studying Public Policy: policy cycles and policy subsystems*. Oxford: Oxford University Press, 1995.
- IFRS- Instituto Federal do Rio Grande do Sul. *Regimento Geral do IFRS*. Bento Gonçalves: IFRS, 2010.
- MAJONE, Giancomenico, WILDAVSKY, Aaron. Implementation as evolution. In: PRESSAMAN, J.L., WILDAVSKY, A. *Implementation*. California: University of California, 1984, p.163- 180.
- MEC- Ministério da Educação. *Concepção e diretrizes: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia*. Brasília: MEC, 2008.
- MULLER, Pierre, SUREL, Yves. *A Análise das Políticas Públicas*. Pelotas: ECUCAT, 2002.
- O'BRIEN, Kevin, LI, Lianjiang. Selective policy implementation in rural China. *Comparative Politics*, New York, v. 31, n. 2, p. 167-186, 1999.
- SILVA, Pedro Luiz Barros, MELO, Marcos André Barreto. *O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos*. Campinas: Núcleo de Estudos de Políticas Públicas/UNICAMP, 2000. Caderno 48.

Resumen: Este artículo objetiva evaluar el proceso de implementación de la política nacional de educación profesional y técnica operada por los Institutos Federales de Educación, Ciencia y Tecnología. Para hacerlo tomamos como campo empírico la implementación del Campus Osório del Instituto Federal del estado de Rio Grande do Sul. Se sostiene que el proceso de implementación de la política pública, más allá de la mera ejecución del plan, constituye un espacio de tomada de decisiones que influye en su configuración. En este sentido la trayectoria de la implementación de la política pública se verá influida por la interacción entre su dibujo y las ideas y visiones de mundo de los actores que la ejecutarán.

Palabras clave: políticas públicas, implementación, evaluación, política educativa.

Resumé: Cet article vise à évaluer le processus d'exécution de la politique nationale d'éducation professionnelle et technologique mise en pratique par les Instituts Fédéraux d'Éducation, Science et Technologie. Dans ce but, nous avons pris comme champ empirique la instauration du Campus Osório de l'Institut Fédéral du Rio Grande do Sul. Il est soutenu que le processus de mise en oeuvre de la politique publique, au delà de la simple exécution du plan, constitue aussi l'espace de prise de décisions qui influence sa configuration. Dans ce sens, la trajectoire de mise en pratique de la politique publique sera influencée par l'interaction entre sa conception et les idées et visions du monde des acteurs qui l'exécuteront.

Mots clés: politiques publiques, la mise en oeuvre, l'évaluation, politique de l'éducation.