



Universidade do Minho
Instituto de Educação

Francisco das Chagas de Mariz Fernandes

**Racionalidades e Ambiguidades da Organização Instituto Federal:
o caso do Rio Grande do Norte.**

**Tese de Doutoramento em Ciências da Educação
Especialidade de Organização e Administração Escolar**

**Trabalho realizado sob a Orientação
do Professor Doutor Licínio C. Lima**

Braga – setembro/2015

DECLARAÇÃO

Nome: Francisco das Chagas de Mariz Fernandes.

Endereço Eletrônico: francisco.mariz@ifrn.edu.br.

Número do Passaporte: FF712930-Brasil.

Título da Tese: Racionalidades e Ambiguidades da Organização Instituto Federal: *o caso* do Rio Grande do Norte.

Orientador: Professor Doutor Licínio C. Lima.

Ano de Conclusão: 2015.

Doutoramento em Ciências da Educação, na Especialidade de Organização e Administração Escolar.

É AUTORIZADA A REPRODUÇÃO PARCIAL DESTA TESE APENAS PARA EFEITOS DE INVESTIGAÇÃO, MEDIANTE DECLARAÇÃO ESCRITA DO INTERESSADO, QUE A TAL SE COMPROMETE.

Universidade do Minho, ____/____/2015.

Assinatura: _____

DECLARAÇÃO DE INTEGRIDADE

Declaro ter atuado com integridade na elaboração da presente tese. Confirmando que em todo o trabalho conducente à sua elaboração não recorri à prática de plágio ou a qualquer forma de falsificação de resultados.

Mais declaro que tomei conhecimento integral do Código de Conduta Ética da Universidade do Minho.

Universidade do Minho, ____ de _____ de 2015.

Nome completo: Francisco das Chagas de Mariz Fernandes.

Assinatura: _____

“Com os Institutos Federais, o governo brasileiro, por meio do Ministério da Educação (MEC), criou uma estrutura organizacional para ser inovadora, capaz de revolucionar a educação profissional e tecnológica brasileira”.

Eliezer Pacheco (2012: 10).

AGRADECIMENTOS

“Aqueles que passam por nós, não vão sós, não nos deixam sós. Deixam um pouco de si, levam um pouco de nós.”

Antoine de Saint – Exupéry
(<http://www.citador.pt/frases/>)

Ao professor catedrático Licínio C. Lima, pelo decisivo apoio nos momentos das definições dos referenciais teóricos, inclusive dirimindo, com paciência e maestria, as dúvidas, que iam surgindo ao longo do desenvolvimento desta tese. As orientações dadas com muita sabedoria, a disponibilidade de orientação, a motivação, a compreensão das limitações inerentes a todo ser humano, as sugestões, enfim, tudo isso esteve presente nesta trajetória acadêmica. Por isso, expresso, com muita justiça e reconhecimento, a minha consideração, gratidão e apreço.

Aos professores catedráticos José Augusto Pacheco e Bento Duarte Silva, artífices iniciais do programa de cooperação científica, firmado pela Universidade do Minho com o Instituto Federal do Rio Grande do Norte.

Aos professores do Departamento de Ciências Sociais da Educação da Universidade do Minho pelo acolhimento e ensinamentos transmitidos.

Aos colegas de trabalho do Gabinete da Reitoria do Instituto Federal do Rio Grande do Norte, pelo estímulo e apoio, imprescindíveis ao desenvolvimento dos estudos; e, especialmente, ao reitor, professor Belchior de Oliveira Rocha, pelo permanente incentivo.

À professora Luzimar Barbalho da Silva, pela colaboração no desenvolvimento do processo de tabulação e análise dos dados empíricos.

Aos dirigentes que participaram das entrevistas, pela valiosa contribuição de conhecimentos.

À esposa e filhos, pela compreensão e apoio no redirecionamento de grande parte do tempo de convívio familiar, nos 3 (três) últimos anos, para os estudos do doutoramento.

Um agradecimento peculiar à professora Magda Silva Neri, pelo trabalho de revisão linguística da tese.

Todas essas pessoas a quem sou grato corroboram a minha convicção neste adágio popular: o maior ativo que alguém pode ter são as pessoas que acreditam na sua capacidade.

Racionalidades e Ambiguidades da Organização Instituto Federal:

o caso do Rio Grande do Norte.

RESUMO

Esta tese aborda e amplia a compreensão da dinâmica da administração do Instituto Federal do Rio Grande do Norte (IFRN), no quadro da educação brasileira, à luz da teoria das organizações, recorrendo-se à opção teórica do “modo de funcionamento díptico” da escola como organização, para análise das articulações fortes e fracas num contexto de coexistência entre os modelos da burocracia e da anarquia organizada. O estudo teve como objetivo aprofundar a compreensão da dinâmica da natureza burocrática e/ou anárquica da administração de uma instituição de educação profissional, *multicampi*, com atuação nos níveis de ensino básico e superior, e seus reflexos nos processos de descentralização, poder e autonomia de gestão. Os institutos federais constituem uma abordagem nova, cuja função social é garantir a oferta de uma educação pública eficaz e de qualidade, com novos procedimentos de gestão e de organização administrativa. E, foram criados pela Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, no contexto do projeto de expansão da educação profissional, implementado nos 3 (três) primeiros mandatos do governo do partido dos trabalhadores, no período entre os anos de 2003 e 2014. O estudo assumiu as perspectivas de uma investigação de natureza qualitativa por meio do método de estudo de caso, tendo o IFRN como campo empírico. Para os procedimentos de recolha e análise dos dados, foram utilizadas observações, análise de documentos, entrevistas semiestruturadas com 21 (vinte e um) dirigentes e análise de conteúdos, respectivamente. Os resultados do estudo evidenciam que não há clareza, por parte da comunidade do Instituto Federal do Rio Grande do Norte, quanto aos aspectos de natureza identitária, tais como: finalidades, objetivos e função social da organização educativa, nos termos dos pressupostos de sua criação. Os dados também demonstram que a configuração *multicampi* de autonomia administrativa partilhada entre a reitoria e os *campi*, numa “convivência relativa de poder” entre o Reitor e os Diretores-Gerais dos *campi*, confere ao Instituto Federal uma realidade de organização composta de organizações, com tipologia de funcionamento consistente com os conceitos de um “sistema debilmente articulado”. Por outro lado, a oferta de ensino, nos vários níveis da educação nacional, nos diversos *campi*, é um propósito que poderá colocar em risco a qualidade do trabalho acadêmico desenvolvido na organização. Por fim, os dados apontam para que as ações de ensino, pesquisa e extensão de cada *campus* devem ser definidas em sintonia com as especificidades do respectivo ambiente social de atuação.

**Rationalities and Ambiguities of the Federal Institute Organisation:
the case of Rio Grande do Norte.**

ABSTRACT

This thesis approaches and enhances the understanding of the dynamics of the administration of the Federal Institute of Rio Grande do Norte (IFRN) as part of the Brazilian education system, in the light of the theory of organizations, resorting to the theoretical option of the “diptych operating mode” of the school as an organization, to analyze the strong and weak joints in a context of coexistence between models of bureaucracy and organized anarchy. The study aimed at deepening the understanding of the dynamics of bureaucratic and/or anarchical nature, of the management of a vocational education institution, with multiple campuses, operating at the levels of basic and higher education, and its impact on decentralization processes, power and management autonomy. The federal institutes constitute a new approach, whose social function is to ensure the provision of effective and quality public education, with new management and administrative organizational procedures. They were created by Federal Law No. 11.892, on December 29, 2008, in the context of the vocational education expansion project, implemented in the three (3) first mandates of the Workers' Party government, between the years 2003 and 2014. The study assumed the prospects of a qualitative nature research through the case study method, taking the IFRN as empirical field. For the procedures of collecting and analyzing data, observations, document analysis, semi-structured interviews with 21 (twenty-one) directors, and content analysis, were used respectively. The study results show that there is no clarity by the Federal Institute of Rio Grande do Norte community, in the matters of identity nature, such as: goals, objectives and social function of the educational organization, pursuant the assumptions of its creation. The data also show that the multiple campuses configuration of shared administrative autonomy between the rectory and the campuses, a “relative coexistence of power” between the Rector and the campuses General-Directors, gives the Federal Institute a reality of an organization made up of organizations, with operating typology consistent with the concepts of a “loosely coupled system”. On the other hand, the educational offerings at various levels of national education, in the multiple campuses, is a purpose that can jeopardize the quality of the academic work in the organization. Finally, the data show that educational, research and extension activities of each campus must be defined in line with the specificities of their social operation environment.

SUMÁRIO

RESUMO	ix
ABSTRACT	xi
LISTA DE TABELAS	xvi
LISTA DE FOTOS	xviii
LISTA DE QUADROS	xix
LISTA DE FIGURAS	xxi
LISTA DE GRÁFICOS	xxiii
LISTA DE SIGLAS UTILIZADAS	xxiv
INTRODUÇÃO	29
PARTE I: ESTADO DA ARTE E FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	43
CAPÍTULO I - DE ESCOLA DE APRENDIZES ARTÍFICES A CENTRO FEDERAL DE EDUCAÇÃO TECNOLÓGICA	43
1.1. Escola de Aprendizes e Liceu Industrial	43
1.2. A Reforma Capanema e alguns marcos educacionais	52
1.3. Escolas Técnicas Federais	64
1.4. Centros Federais de Educação Tecnológica	77
CAPÍTULO II - EXPANSÃO E REORGANIZAÇÃO DA REDE FEDERAL	95
2.1. A política nacional para a educação profissional	95
2.2. O projeto de expansão da educação profissional no Brasil de 2003 a 2014	115
2.3. Considerações sobre a política brasileira da educação superior nas últimas duas décadas	127
2.4. Os Institutos Federais (IFs)	158
CAPÍTULO III - CARACTERÍSTICAS DAS ORGANIZAÇÕES EDUCATIVAS.....	177
3.1. Algumas considerações sobre Sociologia	177
3.2. Referências quanto à análise sociológica das organizações	179
3.3. As organizações sob o enfoque das metáforas	186
3.4. Algumas referências sobre as oito metáforas definidas por Gareth Morgan	188
3.4.1. As Organizações vistas como Máquinas	188
3.4.2. As Organizações vistas como Organismos	197

3.4.3. As Organizações vistas como Cérebros	204
3.4.4. As Organizações vistas como Culturas	208
3.4.5. As Organizações como Sistemas Políticos	217
3.4.6. As Organizações vistas como Prisões Psíquicas	222
3.4.7. A Organização como Fluxo e Transformação	225
3.4.8. As Organizações como Instrumentos de Dominação	230
3.5. As imagens de Gareth Morgan e as Instituições de Ensino	233
3.6. A escola como organização educativa	234
3.6.1. Algumas referências às organizações educativas	235
3.6.2. Modelos e realidades organizacionais das escolas	238
3.6.3. A proposta do “díptico organizacional”	256
3.7. Proposta de Análise: as incertezas organizacionais dos Institutos Federais	258
3.7.1. Uma perspectiva pluriparadigmática	260
3.7.2. A Escola sob o olhar do “modo de funcionamento díptico”	261
3.7.3. O Modelo de Análise entre o campo teórico e o empírico: algumas aproximações	265
PARTE II: INVESTIGAÇÃO - APLICAÇÃO DO QUADRO TEÓRICO-CONCEITUAL	272
CAPÍTULO IV - O OBJETO DE ESTUDO E A FUNDAMENTAÇÃO METODOLÓGICA	272
4.1. A natureza do estudo	272
4.2. A metodologia e técnicas	277
4.3. O estudo de caso	278
4.4. A recolha de dados	287
4.4.1. A entrevista	288
4.4.2. A observação participante	298
4.4.3. A análise de documentos	302
4.5. A análise dos dados	307
4.5.1. A análise de conteúdo	308
4.5.2. Reflexões finais	316
CAPÍTULO V - A ADMINISTRAÇÃO E O CONTEXTO DOS INSTITUTOS FEDERAIS	319
5.1. A complexidade de estrutura das organizações	319
5.2. A estruturação burocrática	339

5.3. As anarquias organizadas	350
5.4. Os sistemas debilmente articulados	355
5.5. IFRN: o modelo de gestão em ação	363
5.5.1. O “instituto racional/burocrático”	379
5.5.2. O “instituto anárquico”	385
5.5.3. O “instituto debilmente articulado”	391
5.5.4. O instituto sob a perspectiva do “modo de funcionamento díptico”	395
CAPÍTULO VI - DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS EMPÍRICOS	402
6.1. Evidências do estudo	402
6.2. Considerações acerca dos dados empíricos coletados	402
6.2.1. Resultados das entrevistas	402
6.2.2. As observações participantes	414
6.2.3. Dados da análise de documentos	418
6.3. As referências e representações dos achados empíricos	426
6.3.1. IFRN: uma organização em crise de identidade	427
6.3.2. IFRN: uma organização entre a burocracia e a anarquia organizada	439
CONSIDERAÇÕES CONCLUSIVAS	455
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	462
ANEXOS	490
APÊNDICES	553

LISTA DE TABELAS

Tabela 1.	Indicadores demográficos, econômicos e taxas de analfabetismo, no Brasil, entre 1900 e 1940	48
Tabela 2.	Situação de egressos da Escola Industrial de Natal nos períodos de 1940 a 1949 e de 1950 a 1955	62
Tabela 3.	Matrícula da Escola Industrial de Natal no período de 1943 a 1949	63
Tabela 4.	Matrícula da Escola Industrial de Natal no período de 1950 a 1955	63
Tabela 5.	Número de alunos Concluintes por Curso Técnico na ETFRN no período de 1965 a 1973	73
Tabela 6.	Quantitativo dos estagiários da ETFRN, no ano de 1974, por Estado de localização das empresas de realização da atividade curricular	73
Tabela 7.	Investimentos realizados com recursos do Proep, nos Segmentos Comunitário, Estadual e Federal	88
Tabela 8.	Quantitativo das vagas de educação profissional ofertadas com recursos do Proep em Cursos Básicos, Técnicos e Tecnológicos.....	89
Tabela 9.	Número de matrículas e concluintes no ano de 1999, por dependência administrativa, nos três níveis da educação profissional no Brasil, de acordo com dados do Censo de Educação Profissional do Ministério da Educação.....	101
Tabela 10.	Percentual das respectivas receitas líquidas de contribuição compulsória que Senac, Senai, Sesc e Sesi, anualmente, têm que investir em programa gratuidade com oferta de vagas para estudantes de baixa renda, trabalhadores e seus dependentes.....	113
Tabela 11.	Números (em milhares) da matrícula da rede federal, em educação profissional de nível técnico integrado ao ensino médio, de educação profissional de nível técnico Proeja e de ensino superior, no período de 2003 a 2010	118
Tabela 12.	Alunos que ingressaram na Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica entre 2/2/2004 e 1/9/2011	125

Tabela 13. Quantitativo de Unidades Escolares da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, por Região e fase do projeto de expansão, entre 2003 e 2014	125
Tabela 14. Evolução do número total de matrículas no ensino superior e taxa de crescimento, entre 1970 e 1990, em alguns países da América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e México	130
Tabela 15. Relação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia criados pela Lei nº 11.892/2008, pela transformação e/ou integração de Cefets e Escolas Federais de educação profissional e tecnológica, e as respectivas cidades-sede das Reitorias	161
Tabela 16. Número de Unidades Escolares da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, com implantação prevista até dezembro de 2014, de acordo com a capacidade de matrícula	170
Tabela 17. Demonstrativo do calendário das reuniões realizadas pelo Conselho Superior e Colégio de Dirigentes no período de 2010 a 2013	306

LISTA DE FOTOS

Foto 1.	Grupo Musical da Escola Industrial de Natal. Década de 1960	70
Foto 2.	Desfile da Banda Marcial da Escola Industrial de Natal por ocasião da Semana da Pátria, 1958	71
Foto 3.	Aula de Canto Coral na Escola Industrial de Natal	71

LISTA DE QUADROS

Quadro 1.	Demonstrativo de inscrições e desempenho dos alunos concluintes de cursos técnicos no IFRN, no período de 2008 a 2012, no concurso vestibular da Universidade Federal do Rio Grande do Norte	87
Quadro 2.	Número de Instituições de Educação Superior por Organização Acadêmica e Categoria Administrativa, existentes no Brasil – período de 2001 a 2012.....	144
Quadro 3.	Demonstrativo da distribuição de bolsistas contemplados pelo Prouni, por região do país, no período de 2005 a 2010	151
Quadro 4.	Resumo das estatísticas básicas gerais da Educação Superior por Categoria Administrativa com base no Censo da Educação Superior, 2011.....	155
Quadro 5.	Demonstrativo esquemático para análise dos pressupostos sobre a natureza das ciências sociais	180
Quadro 6.	Demonstrativo esquemático das diferenças básicas entre as sociologias da regulação e da mudança social	182
Quadro 7.	Demonstrativo de Pontos Fortes e Pontos Fracos vinculados à anarquia organizada na compreensão das instituições de ensino superior	353
Quadro 8.	Demonstrativo de Pontos Fortes e Pontos Fracos, vinculados às perspectivas da anarquia organizada como teoria organizacional	354
Quadro 9.	Demonstrativo da matrícula, por modalidade de curso, dos <i>Campi</i> do IFRN no exercício de 2014, bem como do quadro de pessoal ativo do Instituto Federal.....	363
Quadro 10.	Demonstrativo do número de alunos concluintes nos <i>Campi</i> do IFRN, por modalidade de curso, no ano de 2014	365
Quadro 11.	Demonstrativo da produção de publicação dos docentes do IFRN, no período de 2012 a 2014	368
Quadro 12.	Demonstrativo dos dados de acesso das principais Instituições de Ensino Superior do Estado do Rio Grande do Norte ao Portal de Periódicos da Capes.....	369
Quadro 13.	Demonstrativo dos números de convênios firmados com empresas e entidades para oferta de vagas para estágios e dos encaminhamentos de estudantes para estágios, no período de 2012 a 2014	371

Quadro 14. Demonstrativo do quantitativo de Portarias, emitidas pelo Reitor do IFRN, no período de 2009 a 2014	382
Quadro 15. Demonstrativo do quantitativo de Resoluções e/ou Deliberações expedidas pelo Conselho Superior, Colégio de Dirigentes e Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão, no período de 2009 a 2014	383
Quadro 16. Representação dos entrevistados classificados por função na Gestão do IFRN.....	407
Quadro 17. Calendário das reuniões do Conselho Superior e Colégio de Dirigentes, de realização das observações da investigação	417
Quadro 18. Demonstrativo do conjunto de documentos analisados, considerados como de maior relevância para a investigação	419

LISTA DE FIGURAS

Figura 1.	Vista da situação geográfica de distribuição dos estabelecimentos escolares da Rede Federal no Brasil, contemplando as situações anterior e posterior ao ano de 2003	126
Figura 2.	Organograma de um Instituto Federal, de acordo com os termos da Lei nº 11.892/2008	163
Figura 3.	Arranjo organizacional das áreas/dimensões estratégicas propostas para os Institutos Federais	164
Figura 4.	Representação gráfica da estruturação organizacional do Instituto Federal	166
Figura 5.	Organograma da Reitoria do Instituto Federal do Rio Grande do Norte	172
Figura 6.	Organograma de referência dos <i>Campi</i> do IFRN implantados através do projeto de expansão da rede federal de educação profissional e tecnológica	173
Figura 7.	Matriz representativa dos quatro paradigmas para a análise da teoria social	183
Figura 8.	Tipologia dos quatro modelos organizacionais segundo Per-Erik Ellström	239
Figura 9.	Demonstrativo de matriz de interações relacionando os elementos de gestão e as principais características dos cinco tipos de modelos das organizações propostos por Tony Bush	255
Figura 10.	Modo de funcionamento díptico da escola como organização (da anarquia organizada à burocracia racional, entre outras metáforas)	257
Figura 11.	Os cinco componentes básicos da organização definidos por Mintzberg (1995).....	321
Figura 12.	Diagrama elaborado por Mintzberg (1995) que apresenta, simbolicamente, as 5 (cinco) configurações estruturais das organizações delimitando os vértices de um pentágono	336
Figura 13.	Mapa dos municípios do Estado do Rio Grande do Norte, com destaque para aqueles que sediam os <i>campi</i> do IFRN	376
Figura 14.	Diedro com representação gráfica de área genérica que emerge das características da ação organizacional do IFRN, observada esta sob as lentes do modo de funcionamento díptico (Lima, 2011a).....	399
Figura 15.	Diagrama das categorias do estudo	408

Figura 16.	Diagrama das subcategorias, por categoria	409
Figura 17.	Diagrama simbólico das subcategorias e algumas unidades de registos da categoria Organização	413
Figura 18.	Formulário para registo de dados, informações e acontecimentos observados nas reuniões do Conselho Superior e Colégio de Dirigentes	415

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1.	Demonstrativo do quantitativo da amostra de dirigentes entrevistados, de acordo com a titulação acadêmica	403
Gráfico 2.	Demonstrativo do quantitativo de dirigentes entrevistados, por sexo	404
Gráfico 3.	Demonstrativo do quantitativo de dirigentes entrevistados, conforme faixas de tempo de atividades no IFRN	404
Gráfico 4.	Demonstrativo do quantitativo de dirigentes entrevistados, conforme categoria profissional de vinculação funcional	405
Gráfico 5.	Demonstrativo do quantitativo de dirigentes entrevistados, por faixa etária	405

LISTA DE SIGLAS UTILIZADAS

AL - Estado de Alagoas.

AM - Estado do Amazonas.

ANPAE - Associação Nacional dos Profissionais de Administração da Educação.

BA - Estado da Bahia.

Capes - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior.

CE - Estado do Ceará.

Cefet - Centro Federal de Educação Tecnológica.

Cefet-MG - Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais.

Cefet-RJ - Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca.

Centec - Centro de Educação Tecnológica da Bahia.

Cepal - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe.

CLT - Consolidação das Leis do Trabalho.

CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.

Codir - Colégio de Dirigentes.

Cofins – Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social.

Conae – Conferência Nacional de Educação.

Concefet - Conselho de Dirigentes dos Centros Federais de Educação Tecnológica.

Conet - Congresso Internacional de Educação Tecnológica.

Conif - Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica.

Consepex - Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão.

Consup - Conselho Superior.

CPA - Comissão Própria de Avaliação.

CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido.

CST – Curso Superior de Tecnologia.

DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público.

DF – Distrito Federal.

Digit – Diretoria de Gestão de Tecnologia da Informação.

Dir – Dirigente.

EAD - Educação a Distância.

EJA - Educação de Jovens e Adultos.

Enade - Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes.

EPT - Educação Profissional e Tecnológica.

ES - Estado do Espírito Santo.

e-Tec - Escola Técnica Aberta do Brasil.

ETF - Escola Técnica Federal.

ETFRN - Escola Técnica Federal do Rio Grande do Norte.

FHC - Fernando Henrique Cardoso.

FIC - Formação Inicial e Continuada.

Finep - Financiadora de Estudos e Projetos.

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

FURG – Fundação Universidade Federal do Rio Grande.

GED - Gratificação de Estímulo à Docência.

GeoCapes – Sistema de Informações Georreferenciadas da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior.

GO – Estado de Goiás.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

IES - Instituições de Ensino Superior.

IF - Instituto Federal.

Ifet - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia.

IFRN - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte.

Inep - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

ITA - Instituto Tecnológico da Aeronáutica.

LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

LDBEN - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

MA - Estado do Maranhão.

MEC - Ministério da Educação.

MG - Estado de Minas Gerais.

MT - Estado do Mato Grosso.

ONG - Organização Não-Governamental.

ONU - Organizações das Nações Unidas.

Org – Organizador.

OSCIP - Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público.

PA - Estado do Pará.

Paiub - Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras.

PB - Estado da Paraíba.

PDI - Plano de Desenvolvimento Institucional.

PE - Estado de Pernambuco.

PI - Estado do Piauí.

PIB - Produto Interno Bruto.

PIPMOI - Programa Intensivo de Preparação de Mão-de-Obra Industrial.

PIS - Programa de Integração Social.

PNE - Plano Nacional de Educação.

PNQ - Plano Nacional de Qualificação.

PPI - Projeto Pedagógico Institucional.

PPP - Projeto Político-Pedagógico.

PR - Estado do Paraná.

Proeja – Programa de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos.

Proep - Programa de Expansão da Educação Profissional.

Proext - Programa de Extensão Universitária.

Pronatec - Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego.

Prouni - Programa Universidade para Todos.

Reuni - Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais.

RJ - Estado do Rio de Janeiro.

RN - Estado do Rio Grande do Norte.

RO - Estado de Roraima.

RS - Estado do Rio Grande do Sul.

SC - Estado de Santa Catarina.

SE - Estado de Sergipe.

Senac - Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial.

Senai - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial.

Senar - Serviço Nacional de Aprendizagem Rural.

Senat - Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte.

Sescoop - Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo.

SESu - Secretaria de Educação Superior

Setec - Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica.

SIEP - Sistema de Informação da Educação Profissional.

Sinaes - Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior.

SP - Estado de São Paulo.

SUAP - Sistema Unificado de Administração Pública.

Sudene - Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste.

TA - Total de Acordos.

TCU – Tribunal de Contas da União.

TD - Total de Desacordos.

TO – Estado de Tocantins.

UAB - Universidade Aberta do Brasil.

UE - União Europeia.

UERN - Universidade do Estado do Rio Grande do Norte.

UFAL - Universidade Federal de Alagoas

UFCG - Universidade Federal de Campina Grande.

Ufersa - Universidade Federal Rural do Semiárido.

UFF - Universidade Federal Fluminense.

UFJF - Universidade Federal de Juiz de Fora.

UFMA - Universidade Federal do Maranhão.

UFMG - Universidade Federal de Minas Gerais

UFPA - Universidade Federal do Pará.

UFPB - Universidade Federal da Paraíba.
UFPEL - Universidade Federal de Pelotas.
UFPI - Universidade Federal do Piauí.
UFRN - Universidade Federal do Rio Grande do Norte.
UFRPE - Universidade Federal Rural de Pernambuco.
UFRR - Universidade Federal de Roraima.
UFRRJ - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.
UFRS - Universidade Federal Rio Grande do Sul.
UFSC - Universidade Federal de Santa Catarina.
UFSM - Universidade Federal de Santa Maria.
UFTM - Universidade Federal do Triângulo Mineiro.
UFV - Universidade Federal de Viçosa.
UNB - Universidade de Brasília.
Unesp - Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho".
UR - Unidade de Registro.
USAID - Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional.
USP – Universidade de São Paulo.
UTFPR - Universidade Tecnológica Federal do Paraná.

INTRODUÇÃO

A partir do ano de 2003, no Brasil, o Governo Lula iniciou ações voltadas à democratização da oferta da educação profissional no país, mediante um plano estruturante de expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica. Até então, o Brasil dispunha de 140 (cento e quarenta) Unidades dessas instituições federais, sendo 34 (trinta e quatro) Centros de Educação Tecnológica, 37 (trinta e sete) Unidades de Ensino Descentralizadas subordinadas a esses Centros, 36 (trinta e seis) Escolas Agrotécnicas, 1 (uma) Escola Técnica e 32 (trinta e duas) Escolas Técnicas subordinadas às Universidades Federais.

Problema de investigação

É neste contexto que o problema de investigação que consubstanciou esta tese de doutoramento foi delineado, sendo perspectivado, precisamente, a partir da publicação da Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, que criou os institutos federais de educação, ciência e tecnologia com a transformação da maioria das instituições da rede federal de educação profissional em institutos, além da criação de outras unidades. Esse processo imprimiu às instituições centenárias novos desafios, finalidades e objetivos, e uma nova estrutura organizacional.

A nova estrutura organizacional assumida pelo Ministério da Educação, no formato “modelo de Instituto Federal”, além de outras regras e parâmetros determinados por esse Ministério, constituiu condição *sine qua non* para que o projeto de expansão das instituições existentes e a criação das outras unidades se efetivasse.

Não é fácil, segundo Lima (2009: 48):

“mudar estruturas organizacionais, remover ou tentar reconverter altos funcionários de carreira, afastar o poder enquistado, e resistente, da burocracia; nem é fácil substituir uma estrutura administrativa por outra, ou reformá-la, e muito menos garantir que a segunda não venha, bem cedo, a recuperar os padrões burocráticos da primeira, weberianamente *universais*”.

As duas primeiras etapas do plano de expansão da Rede resultaram na ampliação de 214 (duzentas e quatorze) novas Unidades de Ensino e à terceira fase do projeto, com a implantação de mais 208 (duzentas e oito) Escolas no governo Dilma Rousseff, compôs a rede com 562 (quinhentas e sessenta e duas) Escolas estrategicamente disseminadas pelo país, na condição de referência para os demais

sistemas de educação, garantindo por meio de cidades-polos a consolidação do projeto de inclusão social do Governo Federal, mediante o fortalecimento da oferta de ensino público de qualidade e de uma formação cidadã.

O Ministério da Educação assumiu o modelo organizacional de Instituto Federal, como uma institucionalidade moderna e revolucionária, conforme afirmam Pacheco e Silva (2009). Na realidade, há um ordenamento legal novo preconizando uma forma organizacional diferenciada para a administração da autarquia educacional Instituto Federal. Contudo, convém descobrir como se processam e são traduzidos esses novos conceitos no fazer de uma organização educativa pública, de múltiplos objetivos e finalidades vinculadas às políticas nacionais de uma rede federal de educação profissional e tecnológica.

Objeto e objetivo do estudo

O estudo¹ em questão procura aprofundar a compreensão da dinâmica da natureza burocrática e/ou anárquica da administração de uma instituição de educação profissional e tecnológica, *multicampi*, com atuação nos níveis de ensino básico e superior, e seus reflexos nos processos de descentralização, poder e autonomia de gestão, no quadro da realidade brasileira, com base em estudo de caso realizado no Instituto Federal de Educação Profissional, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN), organização que integra a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, criada pela Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, instalada em várias cidades do Estado e com sede (Reitoria) na capital do Estado do Rio Grande do Norte.

A justificação do trabalho

O presente objeto de pesquisa começou a se revelar a partir da definição pelo governo federal de que a criação de outras instituições federais de educação profissional e tecnológica no Brasil, bem como a expansão das instituições existentes, somente ocorreria levando em conta “o modelo de Instituto Federal”, além de outras regras e parâmetros determinados pelo Ministério da Educação.

Trata-se de uma abordagem nova que pretende viabilizar o funcionamento e o controle da organização em toda uma região, garantindo a oferta de uma educação pública eficaz e de qualidade,

¹ Neste trabalho, resultado de estudos desenvolvidos na Universidade do Minho – Portugal, utiliza-se o português conforme escrito no Brasil, com respaldo no acordo ortográfico da língua portuguesa, assinado entre Portugal e Brasil, vigente desde o ano de 2009.

consequentemente, exige novos procedimentos de gestão, requerendo uma organização administrativa inovadora, com bases próprias de rede.

Assim, tem-se uma problemática organizacional, apoiada em modelos teóricos de análise sócio-organizacional visando revelar alguns aspectos da ação e da dinâmica organizacional que poderão ser úteis para a interpretação da realidade dessa nova organização, híbrida, com ofertas multiníveis de ensino e estruturação muito complexa, devido à multiplicidade de atividades e complexidades dos processos educacionais.

Essa realidade, por si só, já confere à Rede um cenário de experimentos e estudos capaz de subsidiar profundas mudanças na administração e atuação das instituições que a compõem, tendo em vista que estas precisam se organizar de forma a cumprir sua função social, constituindo-se num ambiente adequado à plena formação dos educandos.

Pela amplitude dos estudos, cabe ao investigador, sem prejuízo do global, fazer as seleções de interesse para obtenção de maior objetividade do trabalho, neste caso, de conhecimento da natureza das macropolíticas e ações da administração em nível organizacional superior do Instituto Federal do Rio Grande do Norte. Os estudos desenvolvidos em nível mais estratégico² (degrau superior da organização), não atribuem centralidade à tradicional vinculação das organizações educacionais com os modelos políticos ou as relações de “arena política”, vivenciadas nos procedimentos da vida acadêmica. Nesse contexto, os estudos efetivados no Instituto Federal do Rio Grande do Norte assumiram a opção teórica do “modo de funcionamento díptico” definido por Lima (1992a), visando a uma compreensão ampla da organização, nas perspectivas analíticas do “plano das orientações para a ação organizacional” e do “plano da ação organizacional”, com preferência de “olhar” por meio das lentes burocráticas e anárquicas, considerando os objetivos pretendidos.

Premissa de partida

O Instituto Federal como organização, sob a ótica dos modelos teóricos, apresenta-se como “sistema debilmente articulado” (Weick, 1976), com atuação apoiada em perspectivas da burocracia racional e/ou da anarquia organizada (Lima, 1992a).

² Nesse contexto, como atores, foram protagonistas, na pesquisa, pessoas pertencentes ao nível superior de cargos da administração, não se justificando a necessidade da ampliação da investigação para servidores não ocupantes de funções de direção e estudantes, em decorrência da falta de maior experiência e conhecimento destes com relação à estruturação macro-organizacional do IFRN.

Elementos da pesquisa

O desenvolvimento da investigação, numa perspectiva metodológica de “estudo de caso”, tendo em vista ser o objeto de análise a realidade de uma organização específica (Bogdan e Biklen, 1994) – o IFRN, seguiu caráter de natureza qualitativa, centrada em entrevistas semiestruturadas, incluindo análise de documentos e observação, como técnicas utilizadas na coleta de dados. A utilização de 3 (três) fontes de recolha de dados na investigação permitiu a obtenção de informações importantes e múltiplos dados necessários para a análise de conteúdo e validação da harmonia e coesão das informações recolhidas.

Esse plano metodológico viabilizou uma maior flexibilidade de conciliação entre as questões teóricas e empíricas durante o processo de realização da pesquisa, enquanto a descrição detalhada de dados e a análise indutiva da realidade foram assumidas como instrumentos mais apropriados para a ampliação do conhecimento acerca das dinâmicas organizacionais do IFRN, especialmente nas perspectivas burocrática e de ambiguidade. No entendimento de Minayo (2010: 45):

“Se teoria, método e técnicas são indispensáveis para a investigação social, a capacidade criadora e a experiência do pesquisador também jogam papel importante. Elas podem relativizar o instrumental técnico e superá-lo pela arte. O que se denomina ‘criatividade do pesquisador’ é algo difícil de se definir, uma vez que esta expressão se refere ao campo da história pessoal e da experiência subjetiva”.

As entrevistas semiestruturadas foram utilizadas na recolha de dados com a finalidade de obtenção, em profundidade, dos entendimentos e experiência de atores-chave, integrantes do mais alto escalão da equipe dirigente [reitor, 8 (oito) pró-reitores, 10 (dez) diretores e 2 (dois) representantes da sociedade civil no Conselho Superior] quanto à realidade do IFRN, dentre outras questões, especialmente, seu funcionamento *multicampi* e da oferta de educação em múltiplas modalidades e níveis de ensino (multiníveis).

O que se procurou descobrir, nas entrevistas, estava vinculado à análise da interpretação dos atores sobre a dimensão organizacional, autonomia e o processo de tomada de decisão da organização Instituto Federal, no Rio Grande do Norte. As falas foram registradas por meio de gravação de áudio que, após transcritas, viabilizaram as escolhas das ênfases e recortes mais significativos do estudo.

A entrevista, para Quivy e Campenhoudt (1992), apresenta como vantagem o grau de profundidade que se consegue obter dos elementos em análise e a flexibilidade de permitir recolher os testemunhos e as interpretações dos interlocutores. Trata-se de uma forma de abordagem técnica do trabalho de campo em que o pesquisador busca a aquisição de informes expressos nas falas dos

entrevistados e, com base na categorização das respostas, serão processadas as informações adquiridas dos entrevistados.

O objetivo do plano de observações contemplou o registro de anotações escritas em formulário-diário de situações e manifestações acontecidas no ambiente de 18 (dezoito) reuniões dos colegiados superiores no ano de 2013, sendo: 6 (seis) em reuniões do Conselho Superior (Consup), totalizando 21 (vinte e uma) horas e 30 (trinta) minutos de sessões; e 12 (doze) no Colégio de Dirigentes (Codir), num total da ordem de 55 (cinquenta e cinco) horas e 15 (quinze) minutos de reuniões.

Na investigação, a análise de documentos ficou ajustada a um conjunto de escritos oficiais considerados importantes, especialmente constituídos pela legislação nacional de criação e organização dos Institutos Federais: a Lei nº 11.892/2008, que instituiu a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, criando os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, bem como as leis que lhe acrescentaram alterações (a de nº 12.677, de 25 de junho de 2012 e a de nº 12.863, de 24 de setembro de 2013); o Decreto nº 6.095, de 24 de abril de 2007, que estabeleceu diretrizes para o processo de integração de instituições federais de educação tecnológica, para fins de constituição dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, no âmbito da Rede Federal de Educação Tecnológica; o Decreto nº 6.986, de 20 de outubro de 2009, que determina as normas do processo eleitoral de escolha de dirigentes no âmbito dos Institutos Federais; e a Portaria do Ministério da Educação nº 1.291, de 30 de dezembro de 2013, que estabeleceu diretrizes para a organização, definindo parâmetros e normas para a expansão dos Institutos Federais; além de outras normatizações produzidas em nível local, do Instituto de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (Estatuto, regimentos, resoluções, deliberações, projeto político-pedagógico), atas de reuniões e deliberações dos órgãos superiores, o Conselho Superior e do Colégio de Dirigentes, reveladores de elementos de orientações estratégicas complementares aos dados obtidos por meio das entrevistas e das observações.

Para a seleção desses documentos, foram consideradas as regras da homogeneidade (Bardin, 1977), em que a escolha obedece ao critério de enquadramento na temática geral da investigação e da pertinência, uma vez que o documento precisa estar adequado, enquanto fonte de informação, aos objetivos e ao objeto de investigação.

A análise e interpretação dos dados e informações coletados considerados necessários para atender às questões e aos pressupostos da pesquisa, foram avaliados por meio da técnica da análise de conteúdo. Tendo em vista a natureza qualitativa da investigação, a análise de conteúdo entendida por

Bardin (1977) como “conjunto de técnicas de análise”, configurou uma metodologia principal e adequada à interpretação e ao tratamento dos dados. As análises referentes aos aspectos representativos da realidade investigada, compreenderam a organização, codificação³ e categorização das informações coletadas; e na sequência, o cruzamento e a articulação dos dados obtidos por meio das entrevistas, observações e pesquisa dos documentos, o que viabilizou a compreensão dos cenários e ambientes do estudo.

Referências teóricas

Em termos gerais, é importante evidenciar que este trabalho da área de Organização e Administração Escolar assume conceituação de fundamentação teórica e abordagem sociológica. A Sociologia fortaleceu-se no século XIX na esteira do processo de desenvolvimento da Revolução Industrial iniciado na Inglaterra e que avançou no lastro do capitalismo, provocando inúmeras mazelas sociais em função da mudança dos métodos de produção e estrutura da sociedade.

Com a industrialização, o engenheiro Frederick W. Taylor tornou-se o expoente da escola da administração científica quando publicou, em 1911, a obra “*The Principles of Scientific Management*” (Taylor, 1985). Na realidade, a prática da teoria Taylor gerou elevados lucros aos donos do capital à custa de remunerações pequenas aos operários.

Em 1916, com a publicação do trabalho: “*Administration industrielle et générale - prévoyance organisation - commandement, coordination – contrôle*”, o engenheiro de minas francês Jules Henri Fayol definiu as bases da Teoria Clássica. Para Fayol (1990), a garantia da eficiência das organizações estava na sua estruturação; foi dele a institucionalização das funções básicas da administração, de: “*planejar*”, “*organizar*”, “*coordenar*”, “*comandar*” e “*controlar*”.

As teorias de Taylor-Fayol voltadas para a realidade de fábricas e/ou indústrias, com operações geralmente efetivadas por meio de linhas de produção, nos dias atuais muito criticadas, não deixam de estar presentes no trabalho acadêmico desenvolvido em estabelecimentos educacionais, invariavelmente sob a dominação do relógio definindo com precisão em minutos o horário em que o professor deve entrar em sala de aula, desenvolver conteúdo preestabelecido e sair do ambiente, conforme tempo determinado para a respectiva hora-aula.

³ “A codificação é o processo pelo qual os dados brutos são transformados sistematicamente e agregados em unidades que permitem uma descrição exacta das características pertinentes do conteúdo” (Pacheco, 2006: 24).

Na década de 1930, surge a Teoria das Relações Humanas (Mayo, 1933), com base em experiências realizadas pelo psicólogo australiano George Elton Mayo, na fábrica da Western Electric em Hawthorne. As investigações contemplaram condições variadas e estruturadas de trabalho, que incorporaram, na área da análise das organizações, estudos do contexto organizacional e importância para os fatores psicológicos e sociais. É o início da valorização das relações sociais informais no âmbito das organizações.

Algumas fragilidades observadas nas Teorias Clássica e das Relações Humanas, especialmente quanto à necessidade da gestão de certa forma “impessoal” e “racional”, foram atendidas pela Sociologia baseada na interpretação dos trabalhos de Max Weber (1978), passando essa Teoria a ser decisiva nos estudos de autoridade nas organizações, através de abordagem do tipo ideal e pressupostos racionais e legais.

Burrell e Morgan (1979) estabeleceram bases teóricas referenciais quanto à análise organizacional com a edição do livro *Paradigmas Sociológicos e Análise Organizacional*. Apresentaram a concepção de que o debate das teorias sociais de análise ocorre em espaço definido por quatro paradigmas sociológicos (humanista radical, estruturalista radical, interpretativo e funcionalista), baseados em diferentes conjuntos de suposições metateóricas, mutuamente excludentes, para a análise dos fenômenos sociais.

Gareth Morgan (2002), por meio do livro *“Images of organization”*, apresenta as organizações sob o enfoque das metáforas. Entre outras imagens, o autor associa as organizações a “minissociedades” e procura mostrar que as *imagens ou metáforas* constituem a base das teorias e práticas da organização e da administração que, embora parcialmente, conduzem ao entendimento eficaz de situações. Em termos didáticos, esse autor, metaforicamente, estabelece que as organizações devem ser vistas como: máquinas, organismos, cérebros, culturas, sistemas políticos, prisões psíquicas, fluxo e transformação e instrumentos de dominação.

Estudos de especificidades, no contexto de perspectivas teóricas referentes às características das organizações educacionais, levaram Per-Erik Ellström (2007) a propor as faces: racional, política, de sistema social e anárquica, para a escola como organização, associando a cada face concepções vinculadas à realidade das organizações.

O espaço teórico da administração educacional avançou por meio de estudos sociológicos de compreensão crítica da escola, para modelos organizacionais de caráter analítico e interpretativo. Para

Licínio Lima (2011a), a “compreensão da escola como organização educativa demanda, de forma privilegiada, o concurso dos *modelos organizacionais analíticos/interpretativos*”. Por outro lado, observa que, embora “o modelo racional não seja exclusivo da burocracia, prefiro designá-lo por modelo burocrático — um modelo que estuda as organizações como organizações burocráticas”.

O modelo político é conceitualmente associado a: poder, conflito e força (Ellström, 2007). Para Lima (1992a), o modelo de sistema social “é uma aplicação da teoria dos sistemas” e considera principalmente o estudo da organização informal.

O modelo anárquico é um recurso interpretativo quando existe falta de clareza de objetivos e há conflitos, paralelamente com ambiguidades relacionadas a procedimentos e tecnologias organizacionais (Ellström, 2007).

Em termos de conceitos e imagens das organizações educativas, vale referenciar, ainda, as investigações de Tony Bush (1986), cujos resultados foram sistematizados em propostas teóricas organizacionais de gestão educacional: os modelos formal, democrático, político, subjetivo e de ambiguidade; aplicáveis, de acordo com as especificidades e tipos das instituições de educação, entendendo-se gestão educacional como campo de estudo e de prática voltada para o desempenho funcional das organizações educativas.

A convergência entre os estudos dos diversos teóricos revela a constatação de que os modelos analíticos, por si sós, não conseguem responder à complexidade da realidade organizacional. Embora sejam capazes de gerar importantes perspectivas, esses modelos não se excluem mutuamente; ao contrário, às vezes, se complementam e/ou em outras situações, se articulam, especialmente no tocante ao funcionamento das organizações educacionais, em face das suas híbridas e múltiplas funções e ações (Lima, 2011a).

Não obstante uma agenda ainda pouco investigada no meio científico, estão surgindo, com mais visibilidade, neste século, na realidade brasileira, novas configurações organizacionais de instituições educativas, como, por exemplo, os Institutos Federais que emergiram a partir da transformação e/ou integração de antigos Centros Federais de Educação Tecnológica, Escolas Técnicas e Agrotécnicas. Assim, o modelo desses institutos pode ser compreendido na perspectiva de estruturação específica de uma organização composta de várias organizações de educação.

Nesse cenário, o Instituto Federal é composto por um conjunto de *campi* com autonomia administrativa e gestão compartilhada com a reitoria, situação própria de estruturas organizacionais

híbridas. Funcionam, como variáveis de regulação e equilíbrio, o projeto político-pedagógico e os princípios estratégicos e objetivos institucionais.

Com a edição da lei dos Institutos Federais (Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008), o governo brasileiro, na realidade, promoveu uma racionalização na rede federal das instituições de educação profissional e tecnológica, reduzindo, aproximadamente, 50% o número de autarquias federais existente nessa rede. Respondem pela Autarquia (Instituto Federal) os órgãos superiores da organização⁴ (Colégio de Dirigentes e Conselho Superior) e o órgão executivo (Reitoria), ou seja, na essência, encontra-se uma estruturação centralizada, adepta da hierarquização, própria de uma concepção racional burocrática.

Por outro lado, o novo modelo cria a inovação da “estrutura *multicampi*” e estabelece a identificação de orçamento anual para cada *campus* e a reitoria. Parece o caso de um diploma legal feito “sob as lentes” da opção teórica do “modo de funcionamento díptico” definido por Lima (1992a), assumindo, subliminarmente, ambiguidades e debilidade de articulações na estruturação formal da macro-organização Instituto Federal.

Estrutura do trabalho

Constituem a composição principal deste trabalho, esta introdução, 6 (seis) capítulos ordenados em 2 (duas) partes (I e II) e as considerações conclusivas, representando um amplo acervo resultante das análises e estudos desenvolvidos no processo da investigação, relativamente aos quais apresenta-se resumidas informações.

A parte I - do estado da arte e fundamentação teórica - está composta por 3 (três) capítulos: I - de Escola de Aprendizes Artífices a Centro Federal de Educação Tecnológica; II - Expansão e Reorganização da Rede Federal de Educação Tecnológica; e III - Características das Organizações Educativas.

No capítulo I é desenvolvido um trabalho de resgate da realidade histórica contextualizada da organização Instituto Federal a partir da sua criação, em 1909, como Escola de Aprendizes Artífices, passando por Liceu Industrial, Escola Industrial, Escola Técnica Federal até a transformação em Centro Federal de Educação Tecnológica na década de 1990.

⁴ Estatutariamente, o Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão foi integrado à administração geral do IFRN, com funções normativas, consultivas e deliberativas sobre matéria acadêmica, didático-pedagógica, científica, artístico-cultural e desportiva. Neste trabalho, o aprofundamento de estudos em nível de órgãos colegiados, centrou-se nos órgãos superiores da administração (Colégio de Dirigentes e Conselho Superior), nos termos da Lei nº 11.892/2008.

Seguindo esse percurso, é possível conferir a trajetória do ensino técnico no Brasil, paralelamente a história política, econômica e da educação brasileira no século XX. Nesse itinerário, pode-se observar o surgimento de um destacado conjunto de medidas, determinadas para o ensino no país, durante o governo ditatorial de Getúlio Vargas, sob o comando de Gustavo Capanema, então Ministro da Educação e Saúde. Essa Reforma deu origem a vários decretos-leis que ficaram conhecidos como as “Leis Orgânicas do Ensino”, no período de 1942 a 1946.

Permaneceram, no país, 2 (dois) sistemas formadores na área da educação profissional: um constituído pelas organizações escolares da rede federal, com concepção da necessidade de formação integral dos educandos, às vezes, até resistindo e contrariando as diretrizes governamentais; o outro, originário da chamada Lei Orgânica do Ensino Industrial⁵ (BRASIL, 1942b), gerenciado pelo setor produtivo, de formação e qualificação de mão de obra para atuar na indústria e comércio, através do Senai (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial) e Senac (Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial), entidades pioneiras constitutivas de um conjunto de organizações educacionais, atualmente, denominado de Sistema S.

No capítulo II, que trata da expansão e reorganização da Rede Federal de Educação Tecnológica, inicialmente, são avaliadas as atuais diretrizes e bases da educação nacional, estabelecidas pela Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996; além das políticas públicas nacionais, estruturadas pelo Ministério da Educação para a educação profissional e tecnológica (BRASIL, 2003), numa perspectiva de compreensão da educação profissional como a política de importância para o Estado, a ser desenvolvida articulada com outras políticas públicas, como as de desenvolvimento, os avanços da ciência e das tecnologias, com a predominância de múltiplas ideias e concepções pedagógicas, gestão democrática, valorização dos profissionais da educação e melhoria de padrões de qualidade, em prol da expansão da rede federal, numa concepção de formação de pessoas para o exercício da cidadania.

Também é apresentado em detalhes o projeto de expansão da educação profissional e tecnológica no Brasil de 2003 a 2014, com o objetivo de democratização do acesso da população à referida educação em todo o território nacional, numa perspectiva de diminuição das desigualdades regionais e de um desenvolvimento social sustentável. Em 11 (onze) anos, o Brasil passou de 140 (cento e quarenta) Unidades federais de educação profissional, para uma Rede Federal de Educação Profissional e

⁵ Decreto-lei nº 4.073, de 30 de janeiro de 1942, publicado no Diário Oficial da União de 9/2/1942, com retificações publicadas no Diário Oficial da União de 9/1/1943.

Tecnológica composta por 562 (quinhentas e sessenta e duas) Unidades de Ensino distribuídas por todo o território nacional, das quais, 520 (quinhentas e vinte) organizadas como *Campi*, vinculados a 38 (trinta e oito) Institutos Federais.

Ainda foi alvo de referência, neste capítulo, a política brasileira da educação superior nas últimas décadas, as reformas, programas e a expansão (Oliveira e Catani, 2011) dessa educação no país como resultado da associação dos setores público e privado, com base no processo de globalização que avançou no final do século XX no rastro do capitalismo e neoliberalismo, tendo este encontrado ambiente propício na área da educação superior no Brasil, em função dos interesses políticos e econômicos favoráveis à concepção de educação como negócio e/ou serviço, além dos programas de avaliação, supervisão e regulação do sistema de ensino e das instituições de educação superior⁶. Estende-se, ainda, o olhar para a realidade da Europa, procurando entender as mudanças na educação europeia em decorrência do Processo de Bolonha (Lima, 2012b), projeto muito complexo, mas que, entre outros objetivos, visa à criação de um espaço Europeu de Educação Superior.

Finalizando o capítulo, trata-se da criação e implantação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia no Brasil. Apresenta-se a forma de estruturação da organização Instituto Federal, suas finalidades, objetivos, modelos organizacionais, amplitude da estrutura administrativa *multicampi*, atuação educacional nas áreas das tecnologias e das ciências, com amplitude de cursos de formação inicial e continuada de trabalhadores independentemente do nível de escolaridade até cursos de pós-graduação *stricto sensu*, de desenvolvimento de pesquisa e inovação e de atividades de extensão. Objetivamente, o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia (BRASIL, 2008f) é uma organização de educação superior especializada na oferta de educação profissional e tecnológica, voltada para o desenvolvimento territorial local e regional, através de ofertas formativas orientadas para o fortalecimento regional e consolidação dos arranjos produtivos, sociais e culturais locais, observadas as potencialidades de desenvolvimento socioeconômico e cultural.

O capítulo III, do referencial teórico da investigação, enfatiza as características das Organizações Educativas, evidenciando a importância assumida pela Sociologia desde o século XIX, com o avanço do capitalismo, no “tratamento teórico e prático da desigualdade social” (Demo, 1987); as perspectivas quanto à análise sociológica das organizações a partir das bases teóricas referenciais dos paradigmas

⁶ Regulação, supervisão e avaliação também de cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino, nos termos do que dispõe o Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006, publicado no Diário Oficial da União de 10/5/2006.

sociológicos e de análise organizacional estabelecidos por Burrell e Morgan (1979); o enfoque das imagens das organizações vistas metaforicamente como: máquinas, organismos, cérebros, culturas, sistemas políticos, prisões psíquicas, fluxo e transformação, e instrumentos de dominação (Morgan, 2002); a análise da escola como organização educativa, com apoio em teorizações definidas a partir de estudos de Ellström (2007), Bush (1986) e Lima (1992a).

Finalizando o capítulo, apresenta-se proposta de análise quanto às incertezas organizacionais dos Institutos Federais, em termos de perspectiva pluriparadigmática e da escola sob o olhar do “modo de funcionamento díptico”, ao mesmo tempo que se desenvolve algumas aproximações analíticas entre o campo teórico e o empírico do estudo.

A parte II, da investigação e aplicação do quadro teórico-conceitual, também está composta por 3 (três) capítulos: IV - o objeto de estudo e a fundamentação metodológica; V - a administração e o contexto dos Institutos Federais; e VI - descrição e análise dos dados empíricos.

No capítulo IV, do objeto de estudo e fundamentação metodológica, assume-se o estudo numa perspectiva epistemológica, de realidades subjetivas de um conjunto de pessoas da alta administração do IFRN, com descobertas com “imaginação sociológica” (Mills, 1982) e coleta de dados descritivos e interpretativos, conferindo à investigação uma natureza qualitativa e o estudo de caso como método mais adequado de investigação do objeto, em função de viabilizar a utilização de diferentes técnicas (Minayo, 2010).

Apresenta-se a metodologia e técnicas de recolha de dados: a entrevista, a observação e a análise de documentos. A análise dos dados recolhidos das várias fontes foi realizada com respaldo no conjunto de técnicas de análise de conteúdo (Esteves, 2006) e cuja interpretação e significado dos resultados obtidos viabilizou a promoção de respostas para as interrogações da investigação à luz das conceituações trabalhadas.

O capítulo V, tratando da complexidade da administração e contexto dos Institutos Federais, apresenta como as organizações se estruturam e estabelecem as suas estratégias de ação, de acordo com a concepção de Mintzberg (1995). Também é desenvolvida análise de imagens de especificidades organizacionais nas perspectivas teóricas da estruturação burocrática (Weber, 1982), das anarquias organizadas (Cohen, March e Olsen, 1972) e de sistemas debilmente articulados, estruturações que apresentam acoplamentos fracos e, de acordo com Weick (1976), considerando as organizações

educacionais, preponderam condições vinculadas a articulações débeis e/ou mecanismos fracamente acoplados nos diversos níveis institucionais.

Nesse contexto, explora-se o modelo de gestão em ação do IFRN, procurando caracterizar alguns aspectos organizacionais metafóricos representativos de “instituto racional/burocrático”, “instituto anárquico” e “instituto debilmente articulado”, e numa condição de superação de oposições conceituais e dicotomias analíticas fracionadas, associadas a uma perspectiva de complementaridade de imagens próprias das organizações educativas, recorre-se ao “modo de funcionamento díptico da escola como organização” (Lima, 1992a) para compreender as ações resultantes da dinâmica complexa do IFRN.

O capítulo VI, da descrição e análise dos dados empíricos, inicia esclarecendo algumas evidências do estudo e apresentando considerações sobre os trabalhos realizados de entrevistas, observações e análise de documentos, inclusive detalhando algumas informações e dados categorizados. As grelhas de categorização das entrevistas, das observações e da análise de documentos, evidenciam que a dinâmica organizacional do Instituto Federal do Rio Grande do Norte encontra-se fortemente constituída por aspectos intrínsecos de natureza burocrática (racionalidade) e de natureza anárquica (ambiguidade).

A análise e a interpretação dos dados obtidos e seus resultados cumpriram a função de responder ao objetivo inicial do estudo. O entrelaçamento e a articulação triangular de informações e dados coletados, obtidos, por meio de consulta e análise de documentos, entrevistas e observações participantes, credenciam a integridade e validam os instrumentos e significados das questões pesquisadas.

Os estudos empíricos demonstram o IFRN como uma organização em crise de identidade de ação em função de a comunidade não haver assimilado a nova função social da organização, sua estruturação, finalidades e objetivos, apesar de tudo estar legalmente estabelecido pela Lei nº 11.892/2008. Por outro lado, a partir dos dados empíricos coletados, é exposto o IFRN como uma organização entre concepções teóricas da burocracia e da anarquia organizada, com aspectos peculiares de interseção e integração entre essas variáveis na ação organizacional.

Nas Considerações Conclusivas, evidenciam-se, em decorrência da análise desenvolvida, níveis de conformidade burocrática na administração do Instituto Federal do Rio Grande do Norte, ao mesmo tempo que surgem rompimentos da ordem por situações de subjetividade, ambiguidade e de “arena política”, alterando procedimentos e práticas organizacionais. A estrutura híbrida *multicampi*, autonomia e descentralização e os conflitos de interesses dos atores, bem como a colegialidade acadêmica e a condição de especialistas dos professores, geram, na ação, um espaço de débeis articulações como

ambiente de relações frouxas entre as faces da anarquia organizada e da burocracia racional (Lima, 1992a), sendo essas faces, contudo, os marcos de sustentação para o equilíbrio dessas articulações débeis e/ou frouxas, variadas conforme tipologia definida por Orton e Weick (1990) entre: indivíduos, subunidades, organizações, organizações e ambientes, ideias, níveis hierárquicos, atividades e intenções e ações.

Por fim, os estudos contribuíram para o desvelamento de variáveis de grande consequência para a compreensão da dinâmica da natureza relativa à administração educacional de uma organização de educação profissional, especificamente, do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte.

PARTE I: ESTADO DA ARTE E FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

CAPÍTULO I

DE ESCOLA DE APRENDIZES ARTÍFICES A CENTRO FEDERAL DE EDUCAÇÃO TECNOLÓGICA

1.1. Escola de Aprendizes e Liceu Industrial

Pesquisar a realidade histórica da organização Instituto Federal exige tratar dos princípios do ensino técnico industrial no Brasil e, em consequência, de suas bases originais, por meio das Escolas de Aprendizes Artífices. Sobre a compreensão do momento inicial dessas escolas, chama a atenção Luzia Bezerra (2006: 12):

“Antes de qualquer consideração é importante lembrar que as instituições educacionais estão situadas num contexto político e social e consequentemente refletem as políticas públicas praticadas pelos governos e dão respostas condizentes com os estímulos recebidos. Tratando-se do ensino técnico no Brasil, a afirmação é procedente uma vez que no momento em que foram criadas, as Escolas de Aprendizes Artífices atenderam a uma demanda que surgiu no país por ocasião da concepção positivista, adotada no país, com a proclamação da república e que se constituíram como instituições voltadas para o assistencialismo”.

A criação dessa rede de ensino profissional, no país, está vinculada à edição, de 23 de setembro de 1909, do Decreto nº 7.566, assinado por Nilo Peçanha, então Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil, que estabeleceu em seus artigos 1º, 2º e 3º:

“Art. 1º. Em cada uma das capitais dos Estados da Republica o Governo Federal manterá, por intermedio do Ministerio da Agricultura, Industria e Commercio, uma Escola de Aprendizes Artífices, destinada ao ensino profissional primario gratuito.

Paragrapho unico. Estas escolas serão instaladas em edificios pertencentes à União, existentes e disponiveis nos Estados, ou em outros que pelos governos locais forem cedidos permanentemente para o mesmo fim.

Art. 2º. Nas Escolas de Aprendizes Artífices, custeadas pela União, se procurará formar operarios e contra-mestres, ministrando-se o ensino pratico e os conhecimentos technicos necessarios aos menores que pretendem aprender um officio, havendo para isso até o numero de cinco oficinas de trabalho manual ou mecanico que forem mais convenientes e necessarias no Estado em que funcconar a escola, consultadas, quanto possivel, as especialidades das industrias locais.

Paragrapho unico. Estas oficinas e outras, a juizo do Governo, ir-se-hão installando à medida que a capacidade do predio-escolar, o numero de alumnos e demais circunstancias o permittirem.

Art. 3º. O curso de oficinas durará o tempo que for marcado no respectivo programa, aprovado pelo ministro, sendo o regimen da escola do externato, funcconando das 10 horas da manhã às 4 horas da tarde” (BRASIL, 1909).

A estrutura organizacional dessas Escolas, definida nos termos do art. 4º do referido decreto, era composta por um diretor, um escriturário, um porteiro contínuo e quantos mestres fossem as oficinas necessárias.

Como justificativa para a criação dessas Escolas, o Presidente da República considerou:

“que o augmento constante da população das cidades exige que se facilite às classes proletarias os meios de vencer as dificuldades sempre crescentes da lueta pela existência;
que para isso se torna necessario, não só habilitar os filhos dos desfavorecidos da fortuna com o indispensavel preparo technico e intelectual, como faze-los adquirir habitos de trabalho proficuo, que os afastara da ociosidade ignorante, escola do vicio e do crime;
que é um dos primeiros deveres do Governo da Republica formar cidadãos uteis à Nação” (BRASIL, 1909).

Vale ressaltar que, no início do século XX, o Brasil era recém-saído de um regime de produção escravista e aberto à imigração europeia para o atendimento das necessidades de mão de obra, especialmente nas lavouras de café e na instalação de indústrias nas maiores cidades, bem como dava os primeiros passos como país republicano, vivenciando a chamada Primeira República, iniciada em 15 de novembro de 1889 e terminando na Revolução de 1930. A economia tinha como base de sustentação a agricultura, por meio da exportação de algumas matérias-primas agrícolas (café, borracha e algodão) e os primeiros passos já eram visíveis no processo de industrialização, especialmente nos Estados de São Paulo e Rio de Janeiro, viabilizando, assim, a geração de novas relações de trabalho sob condições formais e informais. Com respeito à sociedade brasileira, para José Azevedo (2002: 239), no geral, pode-se considerar que,

“desde os primórdios da colonização portuguesa até o século XX, cujo marco referencial é a Revolução de 1930, o poder emanou da elite agrária. Neste período, foram mantidos subjugados milhões de trabalhadores escravos. Na última fase, na chamada República Velha (1889/1930), apesar da abolição da escravidão ocorrida no final do Império, o poder político foi distribuído entre os grandes proprietários de terras, que instituíram o chamado poder local. Através do mandonismo, do coronelismo, submeteram à exploração e à ignorância a maioria da população”.

Com base em estudos efetivados em escolas profissionais sob o pressuposto do trabalho como princípio educativo, Maria Ciavatta (2002: 126) tem a seguinte opinião:

“Mais do que um termo singelo, a ‘escola do trabalho’ deve ser entendida como processo social complexo, agir humano, movimento de idéias e ações que acompanham a introdução do trabalho na escola como um princípio educativo. A ‘escola do trabalho’ tem origem no contexto da Revolução Industrial e toma forma tanto na sociedade liberal burguesa quanto na sociedade socialista após a Revolução de 1917, mas com sentido diverso nos dois sistemas”.

E avança na observação:

“É na convergência das idéias do trabalho manual, ‘para ocupar as mãos’ e do preparo profissional para se tornar um homem produtivo que é criada a rede de Escolas de Aprendizes Artífices pelo Governo Federal e as Escolas Profissionais (masculinas e femininas) pelos estados. A idéia da ‘escola do trabalho’, mesmo nas suas acepções mais formativas, teria sofrido a influência decisiva das ambigüidades do ideário liberal” (Ciavatta, 2002: 132).

A análise e a compreensão de alguns elementos no tocante ao Decreto nº 7.566, de 23 de setembro de 1909, bem como da situação do contexto político e econômico da época, são importantes. No caso do cenário da educação, a realidade estava restrita às elites, conforme relata Jessé Souza (2009: 296):

“Na ordem social patriarcal, a educação se constituía em privilégio das elites, o que fazia desnecessária a ação estatal com vistas a fazer expandir o ensino público gratuito. Na ordem social burguesa que se consolidou em 1930, as classes médias em ascensão passaram a reivindicar o direito ao ensino médio gratuito, e as exigências mínimas por qualificação que a indústria necessitava fizeram com que a expansão da educação às camadas populares se tornasse uma ‘reivindicação’ da própria economia, principalmente no que se referia ao ensino primário e técnico”.

Na realidade, o governo brasileiro trabalhava com o propósito de estruturar um projeto nacional de desenvolvimento econômico baseado no fortalecimento do processo de industrialização, apoiando a expansão da construção naval, bem como da produção metal-mecânica e têxtil. Nesse sentido, o art. 2º do referido decreto é cirúrgico, quando vincula a criação das Escolas de Aprendizes Artífices à formação de operários e contramestres, mediante o ensino prático e conhecimentos técnicos das artes e ofícios, em oficinas de sapataria, funilaria, alfaiataria, serralharia e marcenaria, observadas as conveniências regionais e as necessidades das indústrias locais. Assim, ficou claramente identificado o objetivo de qualificação de mão de obra para atender às necessidades do processo produtivo, em correlação, inclusive, com o aumento da população nas cidades.

Desse modo, identifica-se, na legislação, um segundo objetivo com características de assistencialismo, ao ser justificada a necessidade da criação das Escolas de Aprendizes Artífices, para “não só habilitar os filhos dos desfavorecidos da fortuna com o indispensável preparo técnico e intelectual, como fazê-los adquirir hábitos de trabalho profícuo, que os afastara da ociosidade ignorante, escola do vício e do crime”. Assume, ainda, o Presidente Nilo Peçanha, no referido Decreto, “que é um dos primeiros deveres do Governo da República formar cidadãos úteis a Nação”. O posicionamento de chamar para a União a responsabilidade pela oferta de ensino primário e profissional, por intermédio de uma rede

de escolas vinculada ao Governo Federal, é um ato de desconexão com a legislação educacional vigente. A esse propósito, esclarece Carlos Cury (2002: 203):

“desde o Ato Adicional de 1834 as províncias (depois estados) tomaram a si a responsabilidade das redes do ensino fundamental e médio. Neste sentido, eles não receberam um orçamento adequado a estas tarefas. Contudo, a razão principal com o descaso educacional se acha no fato de o ensino fundamental jamais ter sido prioridade para as elites”.

A análise desses parâmetros parece remeter às concepções iniciais do ensino técnico industrial no Brasil, estabelecidas por meio das Escolas de Aprendizes Artífices, a uma estrutura de contradições e ambiguidades. Normativamente, a Escola deveria ser conservadora, não estruturada para todos, destinada aos pobres, visando à qualificação de mão de obra necessária ao atendimento do processo de industrialização capitalista que se implantava, ou seja, uma educação voltada para o saber mais prático, em nível primário, enquanto, para as elites, era reservada uma formação educacional acadêmica secundária e superior.

Por outro lado, ao mesmo tempo, é justificada a necessidade de criação da Escola num contexto progressista, voltada para formar cidadãos para o crescimento da Nação. Dessa forma, observa-se, já no plano teórico, certo antagonismo entre as justificativas e os objetivos de criação da organização educacional. Ainda conforme o Decreto nº 7.566, o Governo Federal iria implantar e manter em “cada uma das capitais dos Estados da Republica” uma Escola de Aprendizes Artífices, o que corresponderia a 20 (vinte) Unidades Escolares, tendo em vista existirem 20 (vinte) Estados, à época, no país.

Avançando do normativo para o plano da ação, em termos da efetividade do Decreto, verifica-se, no ano de 1910, a criação de, apenas, 19 (dezenove) Escolas de Aprendizes Artífices, mediante a instalação de 18 (dezoito) das referidas Escolas nas capitais dos Estados de: Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Santa Catarina, São Paulo e Sergipe; e 1 (uma) na cidade de Campos, município do interior do Estado do Rio de Janeiro (cuja capital era a cidade de Niterói). Ademais, contrariando o estabelecido no Decreto nº 7.566, não ocorreu a implantação de uma Escola de Aprendizes Artífices na capital do Estado do Rio Grande do Sul.

Essa realidade de infidelidade à ordem formal-legal é atribuída a fatores políticos, tais como: no tocante ao Rio de Janeiro, incompatibilidades políticas existentes entre o Presidente Nilo Peçanha e o então Governador do Estado, Oliveira Botelho, que não teria dado importância para a instalação da Escola na

cidade de Niterói, situação que criou a oportunidade para o Presidente mandar instalar a Unidade Escolar em Campos, sua cidade de nascimento; no caso do Rio Grande do Sul, o desinteresse político decorreu do fato de já existir, à época, na cidade de Porto Alegre, uma Escola dedicada à formação profissional, apoiada pela municipalidade, denominada de Instituto Técnico Profissional, conforme explicita Ceres Meireles⁷ (2007: 21):

“No Rio Grande do Sul, porém, não houve a instalação da Escola de Aprendizes Artífices, porque a capital, Porto Alegre, já contava com uma grande Escola dedicada a essa modalidade de ensino, o Instituto Technico-Profissional (ITP), ligado à Escola de Engenharia de Porto Alegre”.

O mencionado Instituto Técnico Profissional, atualmente, tem a denominação de Escola Técnica Estadual Parobé. Vale registrar que a ideia de Nilo Peçanha repercutiu em Pelotas, município do interior do Rio Grande do Sul, tendo sido fundada, na condição de associação civil, em 7 de julho de 1917, data de aniversário da cidade, a Escola de Artes e Offícios, instituição educacional que, alguns anos mais tarde, seria absorvida pelo Governo Federal com a denominação de Escola Técnica de Pelotas. Em 2007, tratando das comemorações de aniversário dos 90 (noventa) anos da Escola Técnica Federal de Pelotas, Meireles (2007: 36) enfatizou:

“O elo perdido se revela nas comemorações de aniversário, nos textos de apresentação institucional e nos próprios discursos dos dirigentes e professores. Há um tempo a ser lembrado e seu significado precisa ser compartilhado, pois a história institucional, em linha de coerente continuidade, não deve comportar segmentação. Nossos alicerces estão fincados no mesmo chão da Escola de Artes e Offícios e do Instituto Profissional Técnico de Pelotas. Além da terra bendita que nos foi doada em 1917 e que até hoje nos acolhe, nossos ideais são comuns e, assim, unidos pela fé na grande valia social das instituições de Educação Profissional, temos 90 anos de história”.

Em 1918, pelo Decreto nº 13.064⁸, datado de 12 de junho de 1918, o Governo Federal aprovou novo regulamento para as Escolas de Aprendizes Artífices, normatizando o seu funcionamento administrativo e de ensino. Dentre os 46 (quarenta e seis) artigos do referido Decreto, cabe destacar o art. 10, que trata da estrutura da organização escolar (BRASIL, 1918): “Cada escola de aprendizes artífices terá um director, um escripturario, um professor ou professora do curso primario, um do de desenho, um mestre para cada officina, um porteiro-almoxarife e dois serventes”. A comparação dessa estrutura com a

⁷ No livro *Das artes e offícios à educação tecnológica: 90 anos de história*, a autora revive os princípios e o desenvolvimento da trajetória da educação profissional da cidade de Pelotas-RS.

⁸ Publicado no Diário Oficial da União de 14/6/1918, com retificações publicadas no Diário Oficial da União de 25/6/1918.

anterior organização estabelecida pelo Decreto nº 7.566, de 1909, corrobora um aumento de amplitude das funções da Escola.

Entende-se como um importante marco educacional brasileiro no sentido da quebra do paradigma da escola para os ricos e da escola para os pobres, a disposição na Constituição⁹ decretada e promulgada em 16 de julho de 1934, que estabeleceu, no seu art. 149, a educação como um direito de todos:

“A educação é direito de todos e deve ser ministrada, pela família e pelos Poderes Públicos, cumprindo a estes proporcioná-la a brasileiros e a estrangeiros domiciliados no País, de modo que possibilite eficientes fatores da vida moral e econômica da Nação, e desenvolva num espírito brasileiro a consciência da solidariedade humana” (BRASIL, 1934).

Vale ainda resgatar alguns indicadores demográficos, econômicos e de taxas de analfabetismo, relativos ao país, no período entre 1900 e 1940, apresentados em estudo de Lourenço Filho (1965: 268), conforme exposição na tabela 1:

Indicador x Ano	1900	1920	1940
População total, em milhões	18,2	30,6	41,2
Renda <i>per capita</i> , em dólares	55,0	90,0	180,0
% da população urbana	10,0	16,0	31,8
% de analfabetos nas idades de 15 anos e mais	65,3	64,9	56,2

Tabela 1. Indicadores demográficos, econômicos e taxas de analfabetismo, no Brasil, entre 1900 e 1940.

Fonte: LOURENÇO FILHO, M. B. (1965). Redução das taxas de analfabetismo no Brasil entre 1900 e 1960: descrição e análise - Quadro V - *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos* (1965: 250-272).

A análise dos dados constantes da tabela 1 indica que a população brasileira, no início do século XX, era de 18,2 milhões, com baixa renda *per capita* de 55 dólares; passando, nos anos 1920, para 30,6 milhões (crescimento de 68% no período), com elevação da renda *per capita* para 90 dólares (crescimento respectivo de 64%). Em mais 20 (vinte) anos, o total de habitantes do país cresce na ordem de 35%, chegando a 41,2 milhões, enquanto a renda *per capita* atinge 180,0 dólares (o dobro da de 1920), sinalizando, assim, um avanço no processo de desenvolvimento da economia.

⁹ O texto integral da CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL DE 1934 foi publicado no Diário Oficial da União de 16/7/1934.

Por outro lado, os dados também comprovam uma considerável mudança quanto ao domicílio da população nesses 40 (quarenta) anos, migrando do campo para as áreas urbanas. Em 1900, a população urbana era da ordem de 10,0 % da total do país; em 1920, atingiu o percentual de 16% e, em 1940, chegou a 31,8%, o que representa, em números absolutos, um imenso salto, partindo de cerca de 1,82 milhões de habitantes vivendo nas cidades (início do século XX), para 13,1 milhões de pessoas em 1940, condição característica da mudança do trabalho da agricultura para atividades vinculadas ao setor industrial e/ou da área de serviços.

Com referência aos indicadores educacionais nas quatro décadas em análise, os números revelam que mais de 65% da população, em 1900, era composta de analfabetos nas idades de 15 anos ou mais, situação pouco alterada em mais duas décadas, enquanto, na chegada de 1940, foi conseguida uma queda de cerca de 9 pontos percentuais relativamente ao quantitativo de 1900, ficando a taxa de analfabetismo em torno de 56,2% da população, consideradas as pessoas com idade igual ou superior a 15 anos.

Procedendo a uma retrospectiva dos fatos, é pertinente lembrar que a segunda década do século XX foi marcada no mundo pelo cenário da Primeira Grande Guerra, que também expôs as evidências dos pensamentos nacionalistas europeus com demarcação e reestruturação de poder das forças políticas europeias, paralelamente ao início do momento da mudança do poder hegemônico da Europa para as Américas. Esse contexto, no entanto, levou a economia mundial à grande depressão de 1929, em função, especialmente, da falta de investimentos financeiros ocorrida na Bolsa de Valores de Nova Iorque. No Brasil, a Primeira República - também denominada de República Velha - enfrentava processo de declínio econômico, de dependência externa, dentre outros fatores, em decorrência de crise na cafeicultura, enquanto, paralelamente, havia o crescimento interno dos movimentos sociais reivindicatórios, levando o Governo Getúlio Vargas a estruturar, a partir da década de 1930, a legislação trabalhista visando à regulação de algumas relações entre capital e trabalho no Brasil, cuja promulgação, segundo Dalila Oliveira e Eliza Ferreira (2008: 30), “ocorreu pela ação do movimento operário, denunciando e reivindicando a aplicação das leis sociais e, de outro, pelo interesse do governo na efetivação de uma política que era instrumento de controle e de mobilização da massa assalariada”.

No campo do ensino industrial, as Escolas de Aprendizizes Artífices buscavam novos horizontes organizacionais, principalmente com foco nos Liceus, modelos institucionais exteriores ao país, com

tradição na Europa. Tratando do ensino profissionalizante na Europa, Catherine Agulhon (2002: 214) salienta:

“A forma mais antiga que precede a industrialização é a da aprendizagem transmitida pelo mestre e foi instaurada sob o Antigo Regime pelas diferentes corporações de ofícios; esse foi também o modo de formação profissional (Campinos-Dubernet e Grando, 1985) que, durante vários séculos, prevaleceu tanto na França, quanto na Alemanha ou Inglaterra”.

Em 1930, por meio da Revolução que conduziu Getúlio Vargas a Presidência da República, após haver perdido as eleições, foi estabelecido um Governo Provisório que também representou o fim da República Velha. O período de 7 (sete) anos – duração do Governo Provisório - configura uma época de instabilidade política, da valorização do ingresso do Brasil no sistema capitalista de produção industrial, da criação do Ministério da Educação e Saúde Pública, da organização dos ensinos secundário e superior no Brasil, inclusive regime de constituição das Universidades Brasileiras¹⁰, do lançamento do “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”, que consolidava a visão de um segmento da elite intelectual que, embora com diferentes posições ideológicas, vislumbrava a possibilidade de interferir na organização da sociedade brasileira do ponto de vista da educação. Redigido por Fernando de Azevedo, o texto de manifesto foi assinado por 26 (vinte e seis) intelectuais, dentre eles: Anísio Teixeira, Cecília Meireles e Afrânio Peixoto, defensores autênticos de uma escola única, pública, laica, obrigatória e gratuita.

Com a publicação da Lei nº 378¹¹, de 13 de janeiro de 1937, que reestruturou a organização do Ministério da Educação e Saúde, foram instituídos novos estabelecimentos educacionais, e as Escolas de Aprendizes Artífices foram transformadas em Liceus de ensino profissional, efetivando o objetivo do projeto nacional de expansão da educação, visando atender às mudanças das exigências de formação de mão de obra do padrão artesanal para uma produção mais especializada, requerida pelo estágio do desenvolvimento industrial. De acordo com o art. 37 da referida Lei nº 378:

“A Escola Normal de Artes e Offícios Wenceslão Braz e as escolas de aprendizes artífices, mantidas pela União, serão transformadas em lyceus, destinados ao ensino profissional, de todos os ramos e graus.
Paragrapho unico. Novos lyceus serão instituídos, para propagação do ensino profissional, dos varios ramos e graus, por todo o territorio do Paiz” (BRASIL, 1937b).

¹⁰ No livro *Dilemas da educação superior no mundo globalizado: sociedade do conhecimento ou economia do conhecimento?* – São Paulo: Casa do Psicólogo; José Dias Sobrinho (2005: 65) relata que é “predominantemente europeu o modelo de universidade que veio a ser adotado em diferentes momentos e finalmente alcançou todas as regiões do mundo, à medida que a economia capitalista se foi incorporando à construção do estado-nação. As formas e conteúdos da universidade moderna se edificam no século XIX europeu. Suas marcas essenciais são a institucionalização dos estudos da ciência, a consolidação de um modelo científico de produção de conhecimentos, uma relação por vezes muito estreita e por vezes conflituosa com o desenvolvimento social e econômico, de acordo com as motivações hegemônicas na sociedade, e a definição de um ethos acadêmico, que constituem as relações dos professores e estudantes com o saber, com a sociedade, com as profissões”.

¹¹ Publicada no Diário Oficial da União de 15/1/1937.

Na prática, a transformação ocorreu inserida em uma realidade de reciprocidade da política governamental com o trabalho efetivado pelas organizações escolares, ao longo dos quase 30 (trinta) anos desde a fundação, sendo a vinculação de destinação ao ensino profissional uma denominação coerente com o estágio de progresso da industrialização no país, e, também, com o nível de desenvolvimento da sociedade.

Assim, essa realidade ficou traduzida no original destaque de responsabilização do Estado, recebido pelo ensino profissional no art. 129 da Constituição¹² Brasileira de 1937 (BRASIL, 1937a): “O ensino pré-vocacional profissional destinado às classes menos favorecidas é, em matéria de educação o primeiro dever de Estado”.

Procedendo a uma retrospectiva do cenário nacional historicamente vivenciado de escolas de aprendizes artífices até liceu industrial, para focar algumas variáveis da organização em estudo, no Estado do Rio Grande do Norte, é pertinente resgatar algumas de suas especificidades.

A Escola de Aprendizes Artífices de Natal foi instalada e iniciou seu funcionamento na capital do Rio Grande do Norte, em 3 de janeiro de 1910, tendo, como seu primeiro diretor, um bacharel em Direito e poeta. Conforme Arilene Medeiros (2011: 13-14):

“Em Natal, coube ao bacharel em Direito, Sebastião Fernandes de Oliveira, 32 anos, pertencente à geração dos poetas que sucederam Segundo Wanderley, dentre os quais Jorge Fernandes, seu irmão, introdutor da poética modernista natalense, a tarefa de primeiro conduzir a gestão da Escola de Aprendizes Artífices, incumbência que perduraria até maio de 1915”.

Julgando verdadeira a tese de alguns estudiosos da educação de que “a escola tem a ‘cara’ de seu diretor”, é possível considerar que, tendo a poesia como característica de vida, o primeiro diretor da Escola de Aprendizes Artífices de Natal administrou os primeiros anos de existência do estabelecimento escolar num clima organizacional de ambiguidades, no tratamento da instrumentação técnica da madeira, do couro e do ferro, num contexto mecanicista, com encaminhamentos e posições baseadas nas humanidades, situação que, de certa forma, deve ter influenciado os primeiros passos da cultura da referida Casa educacional.

A subordinação hierárquica dessas organizações educacionais diretamente a órgão ministerial do Governo Federal gerou grande dependência ao poder central do país e, em consequência dessa

¹² Publicada no Diário Oficial da União de 10/11/1937.

centralização de poder, sobravam dificuldades para seus funcionamentos, tanto nos aspectos didático-pedagógicos, como nas ações administrativas, orçamentária e financeira.

Sem deixar de considerar as contradições da sociedade no que se refere à posição e ao poder de grupos e indivíduos, a Escola de Aprendizes Artífices de Natal avançou na superação de dificuldades com vistas ao cumprimento das suas funções educacional e social decretadas, de incluir os excluídos. Para Anthony Giddens (1999: 114): “A exclusão não está ligada a gradações de desigualdade, mas a mecanismos que atuam para destacar grupos de pessoas do fluxo social prevalecente”. Noutro sentido, acerca da “escola do trabalho”, Ciavatta (2002: 128) expõe:

“O que se observa é que, à medida que a escola adquire a finalidade de preparar para as exigências da produção capitalista, ela assume também as exigências da ordem social desenvolvida nos processos de trabalho, tais como disciplina, exatidão, submissão física, técnica e moral, cumprimento estrito dos deveres, pontualidade, contenção corporal e afetiva. Ela assume os deveres impostos pela produção, através dos mecanismos do Estado, e relega a segundo plano, sob mil artifícios ideológicos, o direito à educação que fundamenta as demandas da sociedade civil”.

De acordo com a realidade, não se pode deixar de considerar as contradições decorrentes do avanço do processo de qualificação das pessoas, visando atender ao desenvolvimento da produção industrial, que, paradoxalmente, desqualifica o trabalhador na compreensão da totalidade da sua atuação, tornando-o cada vez mais especializado em tarefas específicas, ou seja, sabendo mais de menos.

1.2. A Reforma Capanema e alguns marcos educacionais

Reforma Capanema foi a denominação atribuída a um importante conjunto de diretrizes estabelecidas para o ensino no Brasil, à época do “Estado Novo”, sob a condução de Gustavo Capanema¹³, Ministro da Educação e Saúde no governo ditatorial de Getúlio Vargas. Essa Reforma, para o ensino industrial, apesar de alguns considerarem que iniciou, em 1937, com a transformação das Escolas de Aprendizes Artífices em Liceus Industriais¹⁴, pela Lei nº 378, de 13 de janeiro do referido ano, na prática, teve as grandes mudanças vinculadas aos anos 1940, mais precisamente ao período de 1942 a 1946, quando a Presidência da República emitiu alguns decretos-leis que, historicamente, ficaram conhecidos no

¹³ Em 1946, quando da publicação dos últimos decretos-leis que integram a chamada “reforma Capanema”, o Ministério da Educação estava sob o comando de Raul Leitão da Cunha.

¹⁴ Conforme o parágrafo único do art. 37 da referida Lei nº 378, a função dos Liceus seria a propagação do ensino profissional nos vários ramos e graus, em todo o território nacional, o que rompeu o limite institucional anteriormente estabelecido do ensino primário, elevando a autonomia de atuação para o nível ginasial.

país como as “Leis Orgânicas do Ensino”. Bezerra (2006: 20) considera que o impulso industrial ocorrido no governo Vargas “impôs várias iniciativas inovadoras no âmbito da educação como: a criação das universidades do Rio de Janeiro e de São Paulo” e a decretação da “Lei Orgânica do Ensino Industrial, com o objetivo de preparar técnicos de nível médio”.

A seleção e registro de alguns marcos constitutivos do ensino¹⁵ no Brasil, até a promulgação da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), em 1961, são importantes para a compreensão do arcabouço institucional de assentamento da formação profissional no país. Assim, destacam-se algumas disposições, ordenamentos jurídicos e considerações, visando clarear o cenário da educação profissional no período:

1º) O Decreto-lei nº 4.048¹⁶, de 22 de janeiro de 1942, criou o Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários e vinculou sua organização¹⁷ e direção à Confederação Nacional da Indústria (BRASIL, 1942a):

“Art. 2º Compete ao Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários organizar e administrar, em todo o país, escolas de aprendizagem para industriários.

Parágrafo único. Deverão as escolas de aprendizagem, que se organizarem, ministrar ensino de continuação e do aperfeiçoamento e especialização, para trabalhadores industriários não sujeitos à aprendizagem.

Art. 3º O Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários será organizado e dirigido pela Confederação Nacional da Indústria”.

Em 1942, o Brasil assumia uma política desenvolvimentista com incentivo à industrialização. Com a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários, fica estabelecido, no país, um sistema duplo de ensino profissional: um organizado e sob a responsabilidade do Estado; o outro, constituído como Sistema S (pela soma, então, ao Senai, do Senac - Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial, criado em 1946), financiado e gerido pelo segmento empresarial, através da respectiva Confederação Nacional de filiação. Para combater o déficit de mão de obra qualificada então existente, o Governo Federal convoca a iniciativa privada para atuar na qualificação de pessoas. Na realidade, o

¹⁵ Considerando o estágio de desenvolvimento do tema de estudo, a escolha de recortes recaiu sobre a estruturação da educação profissional, com vistas ao entendimento de suas peculiaridades, durante um período de paralelismo com a estrutura acadêmica de escolarização regular no país.

¹⁶ Publicado no Diário Oficial da União de 24/1/1942, com retificações publicadas no Diário Oficial da União de 5/6/1942.

¹⁷ Situação respaldada na Constituição Brasileira de 1937, que especifica no seu art. 129 (BRASIL, 1937a): “É dever das indústrias e dos sindicatos econômicos criar, na esfera da sua especialidade, escolas de aprendizes, destinadas aos filhos de seus operários ou de seus associados. A lei regulará o cumprimento desse dever e os poderes que caberão ao Estado, sobre essas escolas, bem como os auxílios, facilidades e subsídios a lhes serem concedidos pelo Poder Público”.

financiamento do Sistema S¹⁸ provém de renúncia de recursos públicos, originários de impostos de contribuição das empresas.

2º) O Decreto-lei nº 4.073¹⁹, de 30 de janeiro de 1942, instituiu a Lei Orgânica do Ensino Industrial, dispondo preliminarmente:

“Art. 1º Esta lei estabelece as bases de organização e de regime do ensino industrial, que é o ramo de ensino, de grau secundário, destinado à preparação profissional dos trabalhadores da indústria e das atividades artesanais, e ainda dos trabalhadores dos transportes, das comunicações e da pesca” (BRASIL, 1942b).

Como finalidade do ensino industrial, no que diz respeito à preparação profissional do trabalhador, o decreto definiu no seu art. 4º (BRASIL, 1942b):

“1 - formar profissionais aptos ao exercício de ofício e técnicas nas atividades industriais;
2 - dar a trabalhadores jovens e adultos da indústria, não-diplomados ou habilitados, uma qualificação profissional que lhes aumente a eficiência e a produtividade;
3 - aperfeiçoar ou especializar os conhecimentos e capacidades de trabalhadores diplomados ou habilitados;
4 - divulgar conhecimentos de atualidades técnicas.
Parágrafo único. Cabe ainda ao ensino industrial formar, aperfeiçoar ou especializar professores de determinadas disciplinas próprias desse ensino, e administradores de serviços a esse ensino relativo”.

Quanto aos aspectos de organização geral, os estabelecimentos de ensino industrial foram classificados segundo tipologia considerando, como referência, a modalidade dos respectivos cursos de formação profissional de atuação, que podem ser escolas: técnicas, industriais, artesanais ou de aprendizagem, conforme enquadramento dentre os seguintes atributos:

“Art. 15. Os estabelecimentos de ensino industrial serão dos seguintes tipos:
a) escolas técnicas, quando destinados a ministrar um ou mais cursos técnicos;
b) escolas industriais, se o seu objetivo for ministrar um ou mais cursos industriais;
c) escolas artesanais, se se destinarem a ministrar um ou mais cursos artesanais;
d) escolas de aprendizagem, quando tiverem por finalidade dar um ou mais cursos de aprendizagem.
§1º As escolas técnicas poderão, além de cursos técnicos, ministrar cursos industriais, de mestria e pedagógicos.
§ 2º As escolas industriais poderão, além dos cursos industriais, ministrar cursos de mestria e pedagógicos.
§3º Os cursos de aprendizagem, objeto das escolas de aprendizagem, poderão ser dados, mediante entendimento com as entidades interessadas, por qualquer outra espécie de estabelecimento de ensino industrial.
§4º Os cursos extraordinários e avulsos poderão ser dados por qualquer espécie de estabelecimento de ensino industrial, salvo os de aperfeiçoamento e os de especialização destinados a professores ou a administradores, os quais só poderão ser dados pelas escolas técnicas ou escolas industriais” (BRASIL, 1942b).

¹⁸ Atualmente, compõem o que se designa como Sistema S, os seguintes Serviços Nacionais de Aprendizagens: do Comércio (Senac), do Cooperativismo (Sescoop), do Transporte (Senat), Industrial (Senai) e Rural (Senar).

¹⁹ Publicado no Diário Oficial da União de 9/2/1942, com retificações publicadas no Diário Oficial da União de 9/1/1943.

Vale ressaltar que uma característica de grande relevância da Lei Orgânica do Ensino Industrial foi a elevação do nível desse ensino ao patamar de ensino secundário, viabilizando sua integração com outros graus de ensino, assegurando, assim, aos concluintes de cursos técnicos, a alternativa de ingresso no ensino superior. Ficou estruturado o ensino industrial em 2 (dois) ciclos: o primeiro com vinculação ao ensino artesanal, de aprendizagem, e de cursos básicos e de mestria; o segundo ciclo voltado para o ensino técnico e pedagógico de formação de professores para disciplinas do ensino industrial.

Como consequência da Lei Orgânica do Ensino Industrial, o Governo Federal estabeleceu novas bases para a organização da rede federal de estabelecimentos de ensino industrial, determinando pelo art. 1º do Decreto-lei nº 4.127²⁰, de 25 de fevereiro de 1942, que a rede federal seria, assim, constituída (BRASIL, 1942c):

- “a) escolas técnicas;
- b) escolas industriais;
- c) escolas artesanais;
- d) escolas de aprendizagem”.

Em termos organizacionais, os Liceus Industriais foram transformados em Escolas Técnicas ou Escolas Industriais, conforme o ensino então ofertado, respectivamente; as Escolas Técnicas atuando no 2º ciclo com cursos técnicos para estudantes egressos do 1º ciclo; e as Escolas Industriais atuando no 1º ciclo com cursos industriais (ginásios) com o objetivo de receber os estudantes oriundos do curso primário. Em termos geográficos, o mapa constituído por essas Escolas apresentou maior afluência das denominadas Industriais na região Nordeste, enquanto, nas regiões Sudeste e Sul, a predominância ficou com as Escolas Técnicas. É possível compreender essa situação de diferenciação das instituições educacionais, em função das diferenças sociais decorrentes dos desenvolvimentos regionais.

Em conformidade com o Decreto-lei nº 4.127/1942, acima referenciado, passou a rede federal a ser constituída de 23 (vinte e três) estabelecimentos educacionais de formação profissional, sendo:

- a) 10 (dez) escolas industriais, com sede em: Aracaju-SE, Belém-PA, Campos-RJ, Cuiabá-MT, Florianópolis-SC, Fortaleza-CE, João Pessoa-PB, Maceió-AL, Natal-RN e Teresina-PI; e
- b) 13 (treze) escolas técnicas, com sede em: Belo Horizonte-MG, Curitiba-PR, Goiânia-GO, Manaus-AM, Ouro Preto-MG, Pelotas-RS, Recife-PE, Salvador-BA, São Luiz-MA, São Paulo-SP, Vitória-ES e no Rio de Janeiro: a Escola Técnica Nacional e a Escola Técnica de Química.

²⁰ Publicado no Diário Oficial da União de 27/2/1942.

3º) O Decreto-lei nº 4.244²¹, de 9 de abril de 1942, definiu as bases de organização do ensino secundário no país, bem como, entre outros aspectos, as suas finalidades, ciclos, cursos e tipos de estabelecimentos educacionais, estabelecendo:

“Art. 1º O ensino secundário tem as seguintes finalidades:

1. Formar, em prosseguimento da obra educativa do ensino primário, a personalidade integral dos adolescentes.
2. Acentuar e elevar, na formação espiritual dos adolescentes, a consciência patriótica e a consciência humanística.
3. Dar preparação intelectual geral que possa servir de base a estudos mais elevados de formação especial.

Art. 2º O ensino secundário será ministrado em dois ciclos. O primeiro compreenderá um só curso: o curso ginasial. O segundo compreenderá dois cursos paralelos: o curso clássico e o curso científico.

Art. 3º O curso ginasial, que terá a duração de quatro anos, destinar-se-á a dar aos adolescentes os elementos fundamentais do ensino secundário.

Art. 4º O curso clássico e o curso científico, cada qual com a duração de três anos, terão por objetivo consolidar a educação ministrada no curso ginasial e bem assim desenvolvê-la e aprofundá-la. No curso clássico, concorrerá para a formação intelectual, além de um maior conhecimento de filosofia, um acentuado estudo das letras antigas; no curso científico, essa formação será marcada por um estudo maior de ciências.

Art. 5º Haverá dois tipos de estabelecimentos de ensino secundário, o ginásio e o colégio.

§ 1º Ginásio será o estabelecimento de ensino secundário destinado a ministrar o curso de primeiro ciclo.

§ 2º Colégio será o estabelecimento de ensino secundário destinado a dar, além do curso próprio do ginásio, os dois cursos de segundo ciclo. Não poderá o colégio eximir-se de ministrar qualquer dos cursos mencionados neste parágrafo” (BRASIL, 1942d).

No tocante à Lei Orgânica do Ensino Secundário, vale destacar a estruturação desse ensino em dois ciclos: o primeiro correspondendo ao curso ginasial, com duração de 4 (quatro) anos, destinado a “dar aos adolescentes os elementos fundamentais do ensino secundário”; o segundo ciclo de três anos, com o objetivo de “consolidar a educação ministrada no curso ginasial e bem assim desenvolvê-la e aprofundá-la”, podendo ser científico voltado para o estudo geral das ciências, ou clássico direcionado a uma formação intelectual enfatizando a filosofia e o estudo das letras. Essa lei permaneceu vigente no país até 1961, quando foi revogada, motivada pela aprovação da primeira LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional).

4º) O Decreto-lei nº 6.141²², de 28 de dezembro de 1943, instituiu a Lei Orgânica do Ensino Comercial, definindo quanto à sua organização e finalidades:

“Art. 1º Esta lei estabelece as bases de organização e de regime do ensino comercial, que é o ramo de ensino de segundo grau, destinado às seguintes finalidades:

1. Formar profissionais aptos ao exercício de atividades específicas no comércio e bem assim de funções auxiliares de caráter administrativo nos negócios públicos e privados.

²¹ Publicado no Diário Oficial da União de 10/4/1942, com retificações publicadas no Diário Oficial da União de 15/4/1942.

²² Publicado no Diário Oficial da União de 31/12/1943, com retificações publicadas no Diário Oficial da União de 6/1/1944.

2. Dar a candidatos ao exercício das mais simples ou correntes atividades no comércio e na administração uma sumária preparação profissional.
3. Aperfeiçoar os conhecimentos e capacidades técnicas de profissionais diplomados na forma desta lei” (BRASIL, 1943).

5º) O Decreto-lei nº 8.529²³, de 2 de janeiro de 1946, estabeleceu as bases de organização do ensino primário, explicitando quanto às suas finalidades:

“Art. 1º O ensino primário tem as seguintes finalidades:

- a) proporcionar a iniciação cultural que a todos conduza ao conhecimento da vida nacional, e ao exercício das virtudes morais e cívicas que a mantenham e a engrandeçam, dentro de elevado espírito de Naturalidade humana;
- b) oferecer de modo especial, às crianças de sete a doze anos, as condições de equilibrada formação e desenvolvimento da personalidade;
- c) elevar o nível dos conhecimentos úteis à vida na família, à defesa da saúde e à iniciação no trabalho” (BRASIL, 1946a).

6º) O Decreto-lei nº 8.530²⁴, de 2 de janeiro de 1946, definiu as bases de organização do ensino normal, estabelecendo quanto às suas finalidades:

“Art. 1º O ensino normal, ramo de ensino do segundo grau, tem as seguintes finalidades:

1. Prover à formação do pessoal docente necessário às escolas primárias.
2. Habilitar administradores escolares destinados às mesmas escolas.
3. Desenvolver e propagar os conhecimentos e técnicas relativas à educação da infância” (BRASIL, 1946b).

7º) O Decreto-lei nº 8.621²⁵, de 10 de janeiro de 1946, criou o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac) e vinculou sua organização e direção à Confederação Nacional do Comércio (BRASIL, 1946c):

“Art. 1º Fica atribuído à Confederação Nacional do Comércio o encargo de organizar e administrar, no território nacional, escolas de aprendizagem comercial.

Parágrafo único. As escolas de aprendizagem comercial manterão também cursos de continuação ou práticos e de especialização para os empregados adultos do comércio, não sujeitos à aprendizagem.

Art. 2º A Confederação Nacional do Comércio, para o fim de que trata o artigo anterior, criará, e organizará o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC)”.

Em complemento ao Decreto-lei nº 8.621 referido, o Governo Federal editou o Decreto-lei nº 8.622²⁶, também em 10 de janeiro de 1946, dispondo sobre a aprendizagem dos comerciários e estabelecendo deveres de empregadores e trabalhadores, bem como outras providências de

²³ Publicado no Diário Oficial da União de 4/1/1946.

²⁴ Publicado no Diário Oficial da União de 4/1/1946.

²⁵ Publicado no Diário Oficial da União de 12/1/1946.

²⁶ Publicado no Diário Oficial da União de 12/1/1946.

regulamentação acerca da oferta do ensino comercial, entre as quais, a obrigação dos estabelecimentos do comércio com mais de nove empregados, de “empregar e matricular nas escolas de aprendizagem do ‘SENAC’, um numero de trabalhadores menores como praticantes” (BRASIL, 1946d). A obrigação, referenciada na legislação, apresenta semelhança com o estabelecido na denominada “Lei das Fábricas”²⁷, editada na Inglaterra, no ano de 1833, no período da Revolução Industrial.

8º) O Decreto-lei nº 9.613²⁸, de 20 de agosto de 1946, definiu as bases de organização e regime do ensino agrícola, estabelecendo quanto às suas finalidades:

“Art. 2º O ensino agrícola deverá atender:

1. Aos interesses dos que trabalham nos serviços e misteres da vida rural, promovendo a sua preparação técnica e a sua formação humana.
2. Aos interesses das propriedades ou estabelecimentos agrícolas, proporcionando-lhes, de acordo com as suas necessidades crescentes e imutáveis, a suficiente e adequada mão de obra.
3. Aos interesses da Nação, fazendo continuamente a mobilização de eficientes construtores de sua economia e cultura.

Art. 3º O ensino agrícola, no que respeita especialmente à preparação profissional do trabalhador agrícola, tem as finalidades seguintes:

1. Formar profissionais aptos às diferentes modalidades de trabalhos agrícolas.
2. Dar a trabalhadores agrícolas jovens e adultos não diplomados uma qualificação profissional que lhes aumente a eficiência e produtividade.
3. Aperfeiçoar os conhecimentos e capacidades técnicas de trabalhadores agrícolas diplomados.

Art. 4º Ao ensino agrícola cabe ainda formar professores de disciplinas próprias desse ensino e administradores de serviços a esse ensino relativo, e bem assim aperfeiçoar-lhes os conhecimentos e competência” (BRASIL, 1946e).

Nesse momento de pós-reforma Capanema, a educação do país ficou organizada em dois níveis: educação superior e educação básica; esta última constituída de 2 (duas) fases: o ensino primário, com 5 (cinco) anos de duração, e o ensino secundário dividido em curso ginásial com 4 (quatro) anos e curso colegial com 3 (três) anos de duração. Quanto ao ensino profissional, o ensino secundário é organizado como cursos: industrial, técnico, pedagógico, comercial e agrícola.

Não obstante o destaque atribuído à área industrial, em função das especificidades da organização em estudo, cabe o registro no sentido de que, a partir da aprovação das Leis Orgânicas do Ensino em 1942, a designação ensino profissional passou a ter significado para os setores industrial, comercial e agrícola.

²⁷ Lei voltada para a proteção do trabalhador, com o título “Factory Act”, que determinava, dentre outras normas, que as fábricas precisavam ter escolas para trabalhadores menores de 13 anos.

²⁸ Publicado no Diário Oficial da União de 23/8/1946.

9º) Em 1953, pela Lei nº 1.920²⁹, de 25 de julho de 1953, é criado o Ministério da Saúde, desmembrado do antigo Ministério da Educação e Saúde, que passa a se denominar Ministério da Educação e Cultura. A realidade brasileira pós-Segunda Guerra Mundial, de industrialização e desenvolvimento, exigiu um Ministério com autonomia para as ações de Saúde, ao mesmo tempo que seria possível manter a administração³⁰ do sistema educacional e da cultura centralizado, nacionalmente, através do MEC. É pertinente dizer que, a partir dessa reforma, o Brasil passou a ter um Ministério vocacionado para a educação, viabilizando, assim, a ampliação dos estudos e debates sobre a política educacional do país.

10) Com a sanção da Lei nº 3.552³¹, em 16 de fevereiro de 1959, o Governo Federal autarquizou os 23 (vinte e três) Estabelecimentos³² que, à época, constituíam a rede federal de ensino industrial do Ministério da Educação e Cultura, concedendo-lhes autonomia administrativa, financeira e didático-pedagógica, fixando no art. 1º da Lei (BRASIL, 1959b) como objetivo para essas escolas de ensino industrial:

“a) proporcionar base de cultura geral e iniciação técnica que permitam ao educando integrar-se na comunidade e participar do trabalho produtivo ou prosseguir seus estudos;

b) preparar o jovem para o exercício de atividade especializada, de nível médio.

Parágrafo único. O ensino ministrado nesses estabelecimentos se processará de forma a atender às diferenças individuais dos alunos, buscando orientá-los do melhor modo possível, dentro de seus interesses e aptidões”.

Normatizando a Lei nº 3.552/1959, o Decreto nº 47.038³³, de 16 de outubro do mesmo ano, coloca em vigor o Regulamento do Ensino Industrial que veio consolidar o ensino técnico em bases nacionais, voltado para o exercício da cidadania, preterindo a visão assistencialista, conforme reza o seu art. 54, definindo que, além dos objetivos estabelecidos na lei, cabe, também, às escolas da rede federal:

²⁹ Publicada no Diário Oficial da União de 29/7/1953.

³⁰ Apesar de, no Brasil, invariavelmente os termos administração e gestão serem utilizados como sinônimo por legisladores e teóricos da educação, seguem-se, neste trabalho, as concepções expressas no Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa (Houaiss, Villar e Franco, 2001: 86) de administração como “ato, processo ou efeito de administrar”, tendo a ver com o estabelecimento de objetivos e políticas da organização, e de gestão como “ato ou efeito de gerir” (exercer a gerência sobre), tendo a ver com a função de colocar em prática as políticas e planos decididos pela administração.

³¹ Publicada no Diário Oficial da União de 17/2/1959.

³² Conforme o art. 53 do Decreto nº 47.038 (BRASIL, 1959a), as Escolas Técnicas de: Belo Horizonte, Campos, Curitiba, Goiânia, Manaus, Mineração e Metalurgia de Ouro Preto, Pelotas, Química (na cidade do Rio de Janeiro), Recife, Salvador, São Luís, São Paulo (na cidade de São Paulo) e Vitória, bem como Nacional (na cidade do Rio de Janeiro); e as Escolas Industriais de: Aracaju, Belém, Cuiabá, Fortaleza, Florianópolis, Natal e Teresina, bem como Coriolano de Medeiros (na cidade de João Pessoa) e Deodoro da Fonseca (na cidade de Maceió).

³³ Publicado no Diário Oficial da União de 23/10/1959.

“oferecer a todos sem distinção de raça, credo religioso, convicção política e condição econômica ou social, iguais oportunidades educativas, preparando-os para o pleno exercício de seus direitos e deveres de cidadania, em uma civilização democrática” (BRASIL, 1959a).

11) Fecha-se esse recorte histórico, tratando da promulgação da Lei nº 4.024³⁴, de 20 de dezembro de 1961, que fixa as Diretrizes e Bases para a Educação Nacional, cuja elaboração havia sido prevista na Constituição Federal de 1946, tendo sua execução demandado 13 (treze) anos de análise e debate no poder legislativo. Estabeleceu a referida lei (BRASIL, 1961): “a educação é direito de todos e será dada no lar e na escola”.

Concomitante à fixação das Diretrizes e Bases para a Educação Nacional, a Lei nº 4.024/1961 criou o Conselho Nacional de Educação com ação vinculada ao Ministério da Educação e Cultura e os Conselhos Estaduais de Educação, a serem organizados por leis estaduais.

Em se tratando de educação profissional, o nível técnico foi equiparado ao colegial secundário, garantindo, assim, que estudantes, provenientes do ensino profissional igualmente aos oriundos do secundário, pudessem dar continuidade de estudos para o ensino de grau superior, além da movimentação entre os ramos de ensino secundário e técnico. Por outro ângulo, esse instrumento normativo pode ser avaliado como indicador do final do sistema de dualidade do ensino, que superaria o paralelismo da formação para as elites ou para o trabalho. Essa situação, na prática, não se concretizou, uma vez que os currículos escolares não incorporaram essas modificações, permanecendo os “científicos” totalmente voltados para conduzir as elites ao ensino superior, enquanto os “profissionalizantes”, direcionados, sobretudo, à formação para o trabalho.

O contexto dessas transformações foi o tempo de vida organizacional das “Escolas Industriais” da rede federal, cuja Unidade no Rio Grande do Norte recebeu a denominação de Escola Industrial de Natal. Durante esse período de funcionamento, de acordo com Gerda Camelo e Dante Moura (2006: 81), a

“administração institucional permanece sem autonomia financeira e com uma estrutura administrativa composta de inspetores de alunos, chefes de cozinha, almoxarifes, contador e supervisores de refeitórios. O corpo docente da época contava com professores de formação geral e com os mestres de oficinas. O inspetor de alunos tinha uma atuação marcante na condução das atividades acadêmicas, considerando seu papel de orientador e organizador das tarefas”.

Foram tempos quando as instituições de formação profissional mudaram e se estruturaram visando atender às demandas por mão de obra qualificada advindas das áreas produtivas, especialmente

³⁴ Publicada no Diário Oficial da União de 27/12/1961.

das diversas fases enfrentadas pelo processo de industrialização desenvolvido no país a partir do Governo Vargas³⁵, com a ampliação das indústrias de base associado a um projeto de desenvolvimento direcionado para a substituição das importações, até o desenvolvimentismo econômico do Plano de Metas do Governo de Juscelino Kubitschek, de “fazer 50 anos em 5”, do investimento nas áreas de transportes e energia, da construção da cidade de Brasília para ser a nova capital do Brasil, do estímulo à indústria automobilística e da abertura do país para o capital estrangeiro das empresas multinacionais. Por outro lado, no plano mundial, para o espaço de tempo em análise, Bezerra (2006: 16) aponta que

“a crise do capitalismo evidenciava a fragilidade da economia liberal, a sua forma anárquica de produção, o que levava os países industrializados a perceberem a necessidade de controle e de planejamento na atividade produtiva. Vale salientar que nesta conjuntura de crise, naturalmente os países se fecharam, se isolaram e centralizaram mais o poder político o que favoreceu o surgimento de regimes totalitários na Itália (fascismo), na Alemanha (nazismo), na Espanha (franquismo) e em Portugal (salazarismo)”.

Nesse sentido, em termos regionais, cabe destacar, na década de 1940, o surgimento do Estado do Rio Grande do Norte como grande produtor e exportador de scheelita (tungstênio). As propriedades naturais desse minério de resistir a altas temperaturas, bem como de aumentar a resistência de ligas metálicas, o tornaram produto estratégico e valorizado durante a Segunda Grande Guerra Mundial. Guerra, aliás, que também envolveu diretamente o Estado por meio da capital, a cidade de Natal, transformada em base militar da marinha e da aviação dos Estados Unidos, ficando reconhecida como a “cidade trampolim da vitória” dos aliados, na II Guerra Mundial. Conforme Érika Pegado (2006: 34):

“O Estado do Rio Grande do Norte, portanto, sofre muito diretamente as influências do conflito mundial. Esse envolvimento da Capital do estado com a guerra, que, para maioria dos brasileiros só existia via ondas do rádio, influencia também o cotidiano da Escola Industrial. As estratégias adotadas pelos militares para maior defesa da cidade, que convivia com o constante medo de bombardeio – o que nunca aconteceu, alteram o horário das aulas, para que alunos e professores pudessem chegar às suas casas antes do apagar das luzes, o chamado *black out*. O jornal A República de 12 de novembro de 1942 noticia a existência de um curso para defesa passiva antiaérea, destinado a funcionários, professores e alunos. O clima da Escola refletia o estado de alerta constante da sociedade natalense, fruto da instalação da base aérea norte-americana no Estado, na época, a maior fora dos Estados Unidos”.

Contrariamente à expectativa de escola somente qualificadora de mão de obra para atendimento da produção capitalista, ou seja, formadora de operários, na Escola Industrial de Natal, conforme relatos constantes da obra “*A forja e a pena*” de Medeiros (2011) a partir de várias dezenas de depoimentos recolhidos de ex-alunos, havia mestres com postura de educadores, que não só ensinavam ao estudante

³⁵ Dos dois governos de Getúlio Vargas, pode-se considerar como marcos de industrialização: a criação das Companhias Siderúrgica Nacional (1940), Vale do Rio Doce (1942) e Hidrelétrica do São Francisco (1945), além da fundação da Petrobras (1953).

conteúdos técnicos, mas também procuravam transmitir conhecimentos afetivos, preparando-os para a vida. Fica também identificado que, no currículo dos cursos, paralelamente às matérias de ensino regular, havia atividades sistematizadas para todos, nas áreas de esportes e culturais, de canto e uso de instrumentos musicais. Os saberes obtidos na Escola possibilitaram a continuidade de estudos de centenas de ex-alunos que terminaram, posteriormente, diplomados, entre outras profissões, como advogados, economistas, engenheiros, jornalistas, médicos e professores, situação atestada na obra já mencionada, por mais de uma dezena de ex-alunos da Escola Industrial de Natal que retornaram, posteriormente, à Casa na condição de professores.

Conforme Medeiros (2011: 58):

“No caso particular da Escola Industrial de Natal, um único estudo encontrado aponta a situação do aluno egresso em relação à sua ocupação profissional no mercado de trabalho, constatada por meio de dois levantamentos próprios referentes aos períodos de 1940 a 1949 e de 1950 a 1955, aplicados durante as sucessivas gestões de Jeremias Pinheiro e Irineu Martins de Lima”.

A tabela 2 apresenta o resultado de estudo de pesquisa efetivado pela Escola Industrial de Natal, relativo a egressos das décadas de 1940 e 1950:

SITUAÇÃO DO EGRESSO	PERÍODO	
	1940-1949	1950-1955
Diplomados	67	120
Exercendo a função	24	10
Em outras funções	9	71
Autônomos	9	-
Prosseguindo estudos	13	26
Desempregados	9	3
Paradeiro ignorado	3	10

Tabela 2. Situação de egressos da Escola Industrial de Natal nos períodos de 1940 a 1949 e de 1950 a 1955.

Fonte: MEDEIROS, Arilene Lucena (2011). *A forja e a pena: técnica e humanismo na trajetória da Escola de Aprendizizes Artífices de Natal à Escola Técnica Federal do Rio Grande do Norte*. Natal: Editora do IFRN (2011: 58).

Dos números que integram a tabela 2, um fato chama a atenção: entre 67 (sessenta e sete) egressos pesquisados, oriundos da década de 1940, apenas 35,8% (24) estavam exercendo a função, enquanto 19,4% (13) haviam prosseguido nos estudos; e que relativamente à amostra dos 120 (cento e

vinte) ex-alunos diplomados nos 6 (seis) anos da década de 1950, somente 8,3% (10) estavam exercendo a função, enquanto 21,7% (26) continuavam estudando.

Conforme pode ser observado, nas tabelas 3 e 4, constando de números de matrículas da Escola Industrial de Natal entre 1943 e 1955, a amostra de pesquisados da década de 1940 é inferior a 10% (dez por cento) do total da matrícula do período, naturalmente em função das dificuldades enfrentadas para a coleta de informações dos ex-alunos, como consequência dos vários anos já passados, enquanto, por haver decorrido menor espaço de tempo, a amostra da pesquisa, referente à década de 1950, supera o percentual de 10% (dez por cento) do total da matrícula dos anos de 1950 a 1955.

QUANTITATIVO/ANO DA MATRÍCULA DO GINÁSIO INDUSTRIAL	1943	1944	1945	1946	1947	1948	1949	SOMA
	87	102	110	107	137	156	170	869

Tabela 3. Matrícula da Escola Industrial de Natal no período de 1943 a 1949.

Fonte: *Relatório da Administração de Luiz Carlos Abbott Galvão como Presidente do Conselho de Representantes*. Natal: ETFRN (Galvão, 1974: 26).

QUANTITATIVO/ANO DA MATRÍCULA DO GINÁSIO INDUSTRIAL	1950	1951	1952	1953	1954	1955	SOMA
	183	166	164	191	220	180	1104

Tabela 4. Matrícula da Escola Industrial de Natal no período de 1950 a 1955.

Fonte: *Relatório da Administração de Luiz Carlos Abbott Galvão como Presidente do Conselho de Representantes*. Natal: ETFRN (Galvão, 1974: 26).

Nesse sentido, os fatos e informações, sem dúvida, corroboram a importância da atuação do Ministro Gustavo Capanema³⁶ para a educação nacional, principalmente, para o campo da educação profissional, em função do estabelecimento de uma política governamental e estruturação de uma rede nacional dedicada ao ensino técnico, em consonância com a proposta desenvolvimentista de incentivo à industrialização vivenciada, à época, no país.

Consideram-se destaques dessa política nacional estratégica: o fortalecimento em nível ministerial de uma Diretoria para o Ensino Industrial; o aumento dos investimentos de recursos federais no

³⁶ Nomeado pelo Presidente Getúlio Vargas em julho de 1934 para o Ministério da Educação e Saúde, Capanema ficou na pasta até outubro de 1945. A sua ação governamental foi marcada por várias realizações estruturantes nas áreas da saúde, cultura e educação. Além das chamadas "Leis Orgânicas do Ensino" comentadas neste documento, é importante referenciar, como destaque da sua atuação no campo educacional, o incentivo ao sistema universitário brasileiro com a implantação da Universidade do Brasil no Rio de Janeiro, composta por diversas Faculdades Nacionais, numa concepção de cidade universitária, além da criação do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (Inep).

ensino industrial, inclusive com a transformação das Escolas de Aprendizes Artífices em Liceus Industriais e a criação de novas Unidades Federais, estruturando as bases da organização da rede federal em nível do território nacional; e o estabelecimento no Brasil de um modelo duplo de educação profissional: um da competência do Estado, o outro denominado de Sistema S (constituído então pelo Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários e pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial), sob a responsabilidade da iniciativa privada, gerido por entidades empresariais, com o objetivo de atuar na qualificação de pessoas, em complemento à ação governamental que, assim, assume a falta de capacidade do Estado para atender à demanda pela formação de mão de obra qualificada, necessária ao atendimento do desenvolvimento das empresas dos ramos industriais e comerciais.

Capanema iniciou a execução das ações constitucionais de responsabilidade do governo federal, para o estabelecimento das bases e diretrizes da educação nacional, por meio da instituição das leis orgânicas do ensino industrial, do ensino secundário e do ensino comercial e, ainda, a definição das bases nas esferas federal, estadual e municipal com relação à organização por ramo de ensino: secundário, primário, normal e agrícola. Essas reformas conduzem o ensino secundário a pressupostos e especificidades de caráter propedêutico, na medida em que eleva o ensino industrial ao nível do ensino secundário, viabilizando, assim, sua articulação com outros graus de ensino, especialmente, o superior.

1.3. Escolas Técnicas Federais

Dentre as metas integrantes do Plano de desenvolvimento econômico do Governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), a educação foi contemplada com o projeto de criação da Universidade de Brasília e com investimentos para a formação profissional de técnicos, com vistas ao atendimento das necessidades emergentes do processo de expansão industrial. Esse estímulo político foi associado à conquista da autonomia didática e administrativa, atribuída às Escolas Industriais e Técnicas da Rede Federal pela Lei nº 3.552, de 16 de fevereiro de 1959, bem como à valorização do ensino industrial pela titulação como de grau médio, assegurada nos termos do art. 1º do Regulamento do Ensino Industrial, aprovado pelo Decreto nº 47.038, de 16 de outubro de 1959.

Assim, foi dado impulso para a expansão dessas organizações educativas, representado pela ampliação e diversificação da oferta de cursos técnicos nos setores primário e secundário da economia e

de considerável aumento de matrículas, tanto em nível do ginásio industrial como nos cursos industriais e técnicos em nível médio.

Vale destacar que a autonomia das Escolas da rede federal veio associada a uma forma de organização administrativa que contemplava instrumentos de “gestão democrática”³⁷, mediante dois Colegiados: os Conselhos de Representantes³⁸ e de Professores, conforme estabelece o art. 17 da Lei nº 3.552/1959:

“Os estabelecimentos de ensino industrial serão administrados por um Conselho de Representantes, e terão um Conselho de Professores, obedecendo as atribuições fixadas nesta lei.

§ 1º O Conselho será composto de seis representantes da comunidade, escolhidos pelo Presidente da República, mediante proposta, em lista tripla elaborada pelo Ministério da Educação e Cultura, depois de ouvida a Diretoria do Ensino Industrial, renovando-se, cada dois anos, por um terço de seus membros.

§ 2º O Diretor da Escola, ao qual competem as funções executivas, será nomeado pelo Presidente do Conselho, pelo prazo de três anos, findo o qual poderá ser reconduzido, recaiando sua escolha em pessoa estranha ao mesmo Conselho e com habilitação para o exercício do cargo, segundo critérios fixados pelo Ministério da Educação e Cultura” (BRASIL, 1959b).

O início da Ditadura militar no Brasil, em 1º de abril de 1964, fortaleceu as entidades ofertantes de ensino industrial, considerando a urgência do regime na formação de técnicos visando garantir as elevadas taxas de crescimento econômico vivenciadas, no país, até o início da década de 1970, numa perspectiva que tinham os militares da elevação do país ao nível de potência econômica. Segundo Camelo e Moura (2006: 86), a qualificação de mão de obra,

“empreendida pela ditadura militar como integrante do projeto nacional de desenvolvimento, constava de ensino de nível intermediário, destinado ao crescimento e diversificação da indústria nacional e à expansão da infraestrutura de serviços estatais – redirecionando suas prioridades para a formação de técnicos industriais de nível médio”.

A exigência de aumento da produtividade atrela ao processo de organização do trabalho os princípios tayloristas e fordistas de produção, da divisão de trabalho, da linha de montagem e da gerência científica, gerando um quadro de pessoas desqualificadas e a emergência da especialização dos trabalhadores.

³⁷ Terminologia definida na atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394/1996, arts. 14 e 56) como princípio de ação para as instituições públicas brasileiras de educação básica e superior, conforme suas peculiaridades, que envolve a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto político-pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar, local e regional em órgãos colegiados deliberativos.

³⁸ Conselho extinto pelo Decreto nº 75.079, de 12 de dezembro de 1974, que definiu nova estruturação organizacional para as Escolas Técnicas Federais, retornando ao Diretor da Escola a centralidade do poder decisório e a representação legal da organização.

A disseminação dessa política resultou na gradativa redução das matrículas do ginásio industrial pelo incremento de vagas nos cursos técnicos, situação que levou os estabelecimentos à desativação gradativa dos cursos ginasiais. A industrialização focava a produção nos bens de consumo duráveis, obtendo altos índices de retorno com a estruturação e fortalecimento da tecnologia eletromecânica e da eletrônica básica. A resposta ideal para essa base tecnológica, bem como para as necessidades do processo de organização do trabalho das tarefas produtivas, em nível de profissionais capacitados, seria dada pelos técnicos industriais em nível médio formados pelas Escolas Técnicas. Vale questionar, entretanto, a premissa da vinculação de linearidade entre a formação de técnicos especializados na área industrial com o desenvolvimento das atividades produtivas, como se acontecesse de forma lógica, quando é natural a ocorrência nessa relação de fatores políticos e sociais que tornam as relações frouxas, nem sempre articuladas.

Para os militares, a questão da educação profissional era tão valorizada que apoiaram a edição da Lei nº 5.524³⁹, de 5 de novembro de 1968, que dispunha sobre o livre exercício da profissão de técnico industrial em nível médio, para quem (BRASIL, 1968a): “haja concluído um dos cursos do segundo ciclo de ensino técnico industrial, tenha sido diplomado por escola oficial autorizada ou reconhecida, de nível médio, regularmente constituída nos termos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961”. Dispunha, ainda, o art. 2º da referida Lei nº 5.524/1968:

“A atividade profissional do Técnico Industrial de nível médio efetiva-se no seguinte campo de realizações:

- I - conduzir a execução técnica dos trabalhos de sua especialidade;
- II - prestar assistência técnica no estudo e desenvolvimento de projetos e pesquisas tecnológicas;
- III - orientar e coordenar a execução dos serviços de manutenção de equipamentos e instalações;
- IV - dar assistência técnica na compra, venda e utilização de produtos e equipamentos especializados;
- V - responsabilizar-se pela elaboração e execução de projetos, compatíveis com a respectiva formação profissional” (BRASIL, 1968a).

Desse modo, levou-se a efeito o que foi considerado como um grande equívoco na área educacional no país: a compulsoriedade⁴⁰ da educação de segundo grau profissionalizante para todos, situação estabelecida pela Lei nº 5.692⁴¹, de 11 de agosto de 1971, que fez ampla reformulação na educação básica brasileira, fixando novas Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus. Por outro

³⁹ Publicada no Diário Oficial da União de 11/11/1968. Somente em 6/2/1985 é que, efetivamente, a Lei nº 5.524/1968 passa a vigor, em função da regulamentação que lhe foi dada pelo Decreto nº 90.922/1985.

⁴⁰ A profissionalização obrigatória do 2º grau foi extinta pela Lei nº 7.044, de 18 de outubro de 1982.

⁴¹ Publicada no Diário Oficial da União de 12/8/1971. O § 1º do art. 1º da Lei define que “para efeito do que dispõe os artigos 176 e 178 da Constituição, entende-se por ensino primário a educação correspondente ao ensino de primeiro grau e por ensino médio, o de segundo grau” (BRASIL, 1971).

lado, essa lei, ao fortalecer a terminalidade do ensino de 2º grau, não estimulava o acesso ao ensino superior. No entendimento de Camelo e Moura (2006: 88),

“do ponto de vista formal, a Lei nº. 5.692/71 surge no sentido de eliminar a dualidade educação básica e profissional ao tornar compulsória a profissionalização ao nível do 2º grau – última etapa da educação básica. Ou dito de outra forma, segundo a Lei, o ensino de 2º grau seria profissionalizante, a partir de então, em todas as escolas públicas e privadas do país”.

Os objetivos da Lei nº 5.692/1971 de universalizar o ensino profissional em nível de 2º grau malograram, em especial, pela insubordinação jurídica do conjunto de escolas mantidas pela iniciativa privada, que permaneceram com seus currículos priorizando as ciências, voltados para o ingresso dos estudantes de elevado poder econômico no ensino superior; e pela incapacidade da rede pública, no âmbito da quase totalidade dos Estados, de implantar o modelo, na maioria dos casos, pela inexistência de apoio e financiamento por parte do Governo Federal para a solução da falta de professores capacitados na área da educação profissional, bem como de infraestrutura de laboratórios e equipamentos requeridos para a oferta dos cursos de formação profissional.

Assim, como alternativa para resolver a situação legalmente imposta, os sistemas estaduais de ensino, de forma geral, “adaptaram” os projetos pedagógicos das suas Escolas reduzindo os conteúdos de educação geral das ciências e artes, para inclusão de conhecimentos de formação profissional em áreas com pouca exigência de bases científica e tecnológica. Isso, em termos de panorama geral, redundou na massificação da oferta de cursos técnicos de contabilidade, secretariado, administração e similares. Essa realidade não foi aprovada pela sociedade, o que concorreu para a desacreditação e posterior mudança da Lei nº 5.692/1971 relativa às diretrizes e bases do ensino de 1º e 2º graus.

Desta forma, em complemento a esse conjunto de ações vinculadas ao ensino técnico, o Governo Federal, em 7 de dezembro de 1977, sancionou a Lei nº 6.494⁴², dispondo “sobre os estágios de estudantes de estabelecimento de ensino superior e ensino profissionalizante do 2º Grau e Supletivo” (BRASIL, 1977). A previsão de estágio pelo estudante em Empresa veio suprir uma lacuna acadêmica curricular quanto ao conhecimento da realidade do mundo do trabalho, bem como integrar ação didático-pedagógica de socialização do educando com o respectivo campo de atuação profissional, não se tratando, porém, de provável treinamento especializado para realização de tarefas produtivas, que o egresso venha a ser submetido quando da admissão como empregado na Empresa.

⁴² Publicada no Diário Oficial da União de 9/12/1977. A Lei nº 6.494/1977 foi regulamentada pelo Decreto nº 87.497, de 18 de agosto de 1982.

Essas reformas, na realidade, fortaleceram, sobremaneira, o ensino técnico industrial ofertado pelas Escolas Técnicas Federais, projetadas no cenário nacional como referências de Estabelecimentos de qualidade na formação de técnicos em nível de 2º grau. Assim, os egressos passaram a ocupar espaços de destaque no processo de desenvolvimento de empresas brasileiras e multinacionais, bem como em diversos órgãos de serviços públicos.

Durante o regime militar, a rede federal foi beneficiária de acordos de cooperação firmados entre o Brasil e Estados Unidos, por meio do Ministério da Educação (MEC) e a Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional (Usaid) com o objetivo de apoiar o desenvolvimento do ensino técnico no país mediante assistência técnica a programas educacionais e projetos de formação de professores, elaboração de material didático e estruturação de laboratórios. Ademais, outros acordos comerciais foram assinados pelo governo brasileiro com governos de países do então bloco socialista, entre outros: República Democrática Alemã, República Socialista da Tcheco-Eslováquia e República Popular da Hungria, para o recebimento de equipamentos. Os denominados “Acordos MEC-USAID”, das décadas de 1960-1970, foram motivos de muitos questionamentos ideológicos e debates no Brasil. Para Márcio Moreira Alves (1968: 33):

“Os Acôrdos pelos quais os governos Castelo Branco e Costa e Silva entregaram o planejamento do ensino brasileiro aos Estados Unidos abrangem os setores de ensino primário, médio e superior. A reação da juventude universitária contra este crime de lesa-pátria tornou objeto de controvérsia aguda os acordos referentes às universidades”.

Nesse sentido, foram, também, beneficiadas as Escolas Agrotécnicas Federais, que funcionavam, à época, seguindo o modelo de Escola-Fazenda, mantidas pelo Ministério da Educação, com a administração centralizada em uma Coordenação Nacional de Ensino Agrícola; em função dos resultados obtidos, vieram a conquistar a autonomia de Autarquia educacional pela Lei nº 8.731⁴³, de 16 de novembro de 1993.

O advento da tomada de consciência pela sociedade brasileira sobre a necessidade da universalização da educação básica, decorrente também das exigências do meio empresarial de uma formação mínima de ensino médio, para pessoas jovens com pretensão de ingressar no mercado de trabalho formal, é um fato. Na modalidade do ensino médio, coube às Escolas Técnicas Federais a vanguarda da qualidade do ensino público por todo o Brasil, durante as últimas décadas. Essa situação lhes rendeu prestígio por parte da sociedade e críticas por parte de alguns “especialistas em educação”

⁴³ Publicada no Diário Oficial da União de 17/11/1993.

quanto às ambiguidades do currículo de integração de conhecimentos do segundo grau com os relativos à formação técnica. Logicamente, a base crítica desses estudiosos tem referencial na legislação de profissionalização compulsória generalizada do 2º grau, cuja prática, nas redes estaduais, foi um fracasso em todo o país. Vale salientar que o fato ocorreu numa fase histórica nacional quando a educação não foi considerada com prioridade por parte do Estado. Isso fica mais claro quando essas mesmas autoridades, em face dos resultados obtidos pelas escolas técnicas federais, procuravam defini-las como “ilhas de excelência”, ou seja, exceções à regra.

Resgatando alguns momentos vivenciados pela rede federal no Rio Grande do Norte durante as décadas 1960-1970, indubitavelmente, o da autarquização concedida pela Lei nº 3.552/1959 representou um largo diferencial de avanço para a então Escola Industrial de Natal. Nesse sentido, veio a autonomia administrativa, financeira, didático-pedagógica e disciplinar, que viabilizou a ampliação da estrutura organizacional para contemplar a proposta de crescimento institucional e uma administração dinâmica, a partir de 15 de fevereiro de 1961, tendo à frente um Colegiado (o Conselho de Representantes) representativo da comunidade, constituído dos seguintes membros: 2 (dois) industriais, 2 (dois) educadores (um do quadro de professores da Escola e o outro estranho aos quadros da Escola), 1 (um) representante do Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura e 1 (um) por indicação do Ministério da Educação. Na teoria, as mudanças, embora tragam melhorias, normalmente não são passivamente aceitas pelas pessoas que fazem as organizações, fato também acontecido nesse caso, conforme Medeiros (2011: 81) expõe:

“Uma das maiores repercussões da Lei 3.552/59 dizia respeito à instalação de um colegiado superior, formado por representantes da comunidade externa, que ficaria responsável pela administração do estabelecimento escolar, cabendo ao diretor uma função estritamente executiva.

O debate em torno dessa mudança geraria uma mobilização por parte dos funcionários estáveis da Rede, que discordavam do novo mecanismo de contratação de pessoal, a ser nomeado pelo colegiado, por prazo não superior a três anos, sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)”.

Já no segundo ano de atividades, o Conselho de Representantes aprovou a criação dos 2 (dois) primeiros cursos técnicos em nível médio da Escola: Mineração e Estradas, cuja implantação e funcionamento ocorreram no início de 1963. Para Galvão (1974: 9):

“Era o passo decisivo para transformação de Escola de nível ginásial em estabelecimento formador de técnicos de grau médio. Nessa época o governo federal adotava as primeiras medidas para a implantação da Lei 4.024/61, oferecendo maior flexibilidade pedagógico-didática ao sistema de educação nacional”.

Reportando-se à época de ingresso como professor, em 1963, na Escola Industrial de Natal, João Faustino Neto⁴⁴ (2008: 44) explica:

“No decorrer do dia eram ministradas oito horas de aula, quatro de iniciação profissional e quatro de conhecimentos gerais. Ensinava-se português, matemática, desenho, ciências, educação cívica, canto orfeônico, geografia, história e religião.

Era uma Escola quase perfeita, de tempo integral. Os alunos que por ela passavam se diferenciavam dos demais jovens de sua geração. Normalmente se dirigiam para lá alunos de classes menos favorecidas. Dificilmente um jovem de classe alta ou média alta se submetia ao aprendizado de um ofício ou mesmo das artes industriais”.

As fotos 1, 2 e 3 – décadas de 1950-1960 – são registros, respectivamente, de grupo musical, banda marcial, e coral que integravam as ações acadêmicas da então Escola Industrial de Natal, fato que demonstra a preocupação da unidade escolar já à época de ensino do ginásio industrial com a formação integral do estudante. Não se tem conhecimento de outro estabelecimento escolar no Rio Grande do Norte que tenha, anteriormente, desenvolvido, com seus estudantes, grupos coral e musical, nem banda marcial.



Foto 1. Grupo Musical da Escola Industrial de Natal. Década de 1960.

Fonte: MEDEIROS, Arilene Lucena (2011). *A forja e a pena: técnica e humanismo na trajetória da Escola de Aprendizizes Artífices de Natal à Escola Técnica Federal do Rio Grande do Norte*. Natal: Editora do IFRN (2011: 45).

⁴⁴ Entre 1º/3/1968 e 28/3/1971, o professor ocupou o cargo de Diretor da então Escola Técnica Federal do Rio Grande do Norte e como Deputado Federal, em 1994, foi o relator do projeto de Lei que transformou as Escolas Técnicas Federais em Centros Federais de Educação Tecnológica.



Foto 2. Desfile da Banda Marcial da Escola Industrial de Natal por ocasião da Semana da Pátria, 1958.

Fonte: MEDEIROS, Arilene Lucena (2011). *A forja e a pena: técnica e humanismo na trajetória da Escola de Aprendizizes Artífices de Natal à Escola Técnica Federal do Rio Grande do Norte*. Natal: Editora do IFRN (2011: 48).



Foto 3. Aula de Canto Coral na Escola Industrial de Natal.

Fonte: MEDEIROS, Arilene Lucena (2011). *A forja e a pena: técnica e humanismo na trajetória da Escola de Aprendizizes Artífices de Natal à Escola Técnica Federal do Rio Grande do Norte*. Natal: Editora do IFRN (2011: 50).

Em 20 de agosto de 1965, por força da Lei nº 4.759⁴⁵, a organização passa a denominar-se Escola Industrial Federal do Rio Grande do Norte, nome que permaneceu, até 1968, quando, em decorrência da reforma administrativa realizada na Administração Federal pelo Decreto-lei nº 200/1967⁴⁶, teve a qualificação Industrial substituída por Técnica, modificando a titulação para Escola Técnica Federal do Rio Grande do Norte (ETFRN), pela Portaria⁴⁷ do Ministério da Educação e Cultura nº 331, de 6 de junho de 1968. Sobre o aumento gradativo de cursos técnicos na ETFRN, Elisângela Meireles (2006: 69) registra a implantação, em 1969, dos cursos

“de Eletromecânica e de Edificações, sendo o primeiro desmembrado em 1970, em Eletrotécnica e Mecânica. *Pari passu*, articula-se a desativação dos cursos oriundos do Ginásio Industrial. Surgem, ainda, no auge do Milagre Econômico, os cursos de Geologia e Saneamento, e, ainda, instala-se na ETFRN o Serviço de Integração Escola-Empresa”.

Ainda em 1969, o Conselho de Representantes decide pela extinção gradativa do ginásio industrial, enquanto a matrícula nos cursos técnicos, anualmente, cresceu a taxas superiores a 100% (cem por cento) entre 1970 e 1974. Os técnicos em nível médio egressos da ETFRN deram suporte a diversas empresas que foram incentivadas com financiamento da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), órgão federal criado, em 1959, para fomento ao desenvolvimento da região Nordeste. Também foram beneficiárias com expressiva quantidade de técnicos formados pela Escola a: Petrobras, Mineradora Vale do Rio Doce, as companhias regionais concessionárias de água e esgoto, energia elétrica e telecomunicações; além de outras empresas em todo o território nacional⁴⁸. Nas tabelas 5 e 6, respectivamente, estão demonstrados os quantitativos de alunos concluintes por Curso Técnico no período de 1965 a 1973 e a localização nacional dos estagiários da ETFRN, no ano de 1974, por Estado da federação.

⁴⁵ Publicada no Diário Oficial da União de 24/8/1965.

⁴⁶ Publicado no Diário Oficial da União - Suplemento, de 27/2/1967, com retificações publicadas no Diário Oficial da União de: 8/3/1967, 30/3/1967 e 17/7/1967.

⁴⁷ Publicada no Diário Oficial da União de 17/6/1968.

⁴⁸ Por ser o Rio Grande do Norte pouco industrializado e, em função do reconhecimento da qualidade do técnico formado na ETFRN, o Estado passou a ser “exportador” de profissionais capacitados para as demais regiões do país.

ANO	NÚMERO DE CONCLUINTEs POR CURSO					TOTAL
	Edificações	Eletrotécnica	Estradas	Mecânica	Mineração	
1965	0	0	14	0	17	31
1966	0	0	8	0	15	23
1967	0	0	22	0	14	36
1968	0	0	14	0	3	17
1969	0	0	14	0	6	20
1970	0	0	20	0	14	34
1971	29	28	23	0	21	101
1972	27	38	42	12	40	159
1973	57	59	40	28	73	257
SOMA	113	125	197	40	203	678

Tabela 5. Número de alunos Concluintes por Curso Técnico na ETRN no período de 1965 a 1973.

Fonte: *Relatório da Administração de Luiz Carlos Abbott Galvão como Presidente do Conselho de Representantes*.
Natal: ETRN (Galvão, 1974: 28).

ESTADO	CURSOS					TOTAL
	Edificações	Eletrotécnica	Estradas	Mecânica	Mineração	
Rio Grande do Norte	31	27	15	6	7	86
Bahia	0	3	0	1	10	14
Pernambuco	3	2	2	3	3	13
Ceará	0	2	0	1	0	03
Alagoas	1	0	5	0	0	6
Pará	0	0	0	0	13	13
Distrito Federal	2	0	0	0	10	12
Minas Gerais	0	2	0	0	1	3
Goiás	0	0	0	0	8	8
Mato Grosso	0	0	0	0	1	1
Paraíba	0	0	4	0	0	4
Sergipe	0	0	0	0	2	2
Santa Catarina	0	1	6	1	0	8
São Paulo	0	2	0	3	0	5
Rio de Janeiro	7	0	0	9	2	18
Território do Amapá	0	0	0	0	1	1
Rondônia	1	0	0	0	4	5
TOTAL GERAL	45	39	32	24	62	202

Tabela 6. Quantitativo dos estagiários da ETRN, no ano de 1974, por Estado de localização das empresas de realização da atividade curricular.

Fonte: *Relatório da Administração de Luiz Carlos Abbott Galvão como Presidente do Conselho de Representantes*.
Natal: ETRN (Galvão, 1974: 30).

A relação comparativa entre os dados constantes das tabelas 5 e 6 indica que 78,6% (setenta e oito vírgula seis por cento) do número de concluintes de 1973 ingressaram em estágio em 1974, com vistas à obtenção do diploma de técnico em nível médio, o que também pode significar que 21,4% (55 dentre os 257 concluintes) optaram pela continuidade de estudos ao ensino superior. Entre os cursos técnicos, aquele com maior percentual de estudantes, nessa condição, foi o de Eletrotécnica (34%), enquanto os alunos do curso técnico de Estradas foram os que demonstraram mais interesse pela efetivação do estágio, tendo, apenas, 4 (14%), dentre os 28 concluintes, procurado, imediatamente, a alternativa do ensino superior.

A ETFRN sempre buscou imprimir significado educacional, dentro da construção de sua realidade, às políticas governamentais, mesmo que isso representasse uma articulação frágil com as diretrizes emanadas dos órgãos centrais. Dessa forma, nunca omitiu para esses órgãos o sucesso obtido pelos estudantes egressos na continuidade de estudos no ensino superior. Esse contexto, provavelmente, foi decorrente de um currículo que sempre privilegiou a formação dos estudantes para a vida, para o exercício da cidadania, considerando o trabalho um elemento essencial, mas não único. Assim, integrados aos conteúdos instrumentais da educação profissional, os estudantes também desenvolviam atividades curriculares teóricas e práticas nas áreas das Artes, compreendendo, entre outras, aulas de arte cênica, dança, escultura, música e pintura.

Em 1974, a ETFRN passou a receber alunas e alunos de Colégios conveniados da capital para atividades de formação profissional, para ensino de intercomplementaridade, em consonância com a Lei nº 5.692/1971, sinalizando, evidentemente, um avanço, haja vista a quebra do paradigma de estabelecimento de ensino direcionado ao sexo masculino, situação discriminatória, vivenciada desde a criação em 1909. No ano seguinte, conforme Pegado (2006: 41), “é matriculada a primeira aluna – Nelma S. Marinho de Bastos – na ETFRN, no curso de Edificações”, ou seja, em 1975, a Escola Técnica Federal do Rio Grande do Norte recebe a primeira mulher em um dos seus cursos regulares, fato que desencadeou, a partir de 1976, a abertura de vagas para ambos os sexos nos diversos cursos ofertados. Assim, somente 33 (trinta e três) anos depois, o estabelecimento cumpre o quinto princípio fundamental (BRASIL, 1942b): “o direito de ingressar nos cursos industriais é igual para homens e mulheres. A estas, porém, não se permitirá, nos estabelecimentos de ensino industrial, trabalho que, sob o ponto de vista da saúde, não lhes seja adequado”, estabelecido no art. 5º da “Lei Orgânica do Ensino Industrial”.

Antes de avançar no exame do ensino profissional no Brasil, numa que poderia ser considerada terceira fase, a do ingresso no nível do ensino superior, talvez caiba fazer referência aos outros quatro princípios fundamentais previstos no art. 5º da “Lei Orgânica do Ensino Industrial” (Decreto-lei nº 4.073/1942):

- “1. Os ofícios e técnicas deverão ser ensinados, nos cursos de formação profissional, com os processos de sua exata execução prática, e também com os conhecimentos teóricos que lhes sejam relativos. Ensino prático e ensino teórico apoiar-se-ão sempre um no outro;
2. A adaptabilidade profissional futura dos trabalhadores deverá ser salvaguardada, para o que se evitará, na formação profissional, a especialização prematura ou excessiva;
3. No currículo de toda formação profissional, incluir-se-ão disciplinas de cultura geral e práticas educativas, que concorram para acentuar e elevar o valor humano do trabalhador;
4. Os estabelecimentos de ensino industrial deverão oferecer aos trabalhadores, tenham eles ou não recebido formação profissional, possibilidade de desenvolver seus conhecimentos técnicos ou de adquirir uma qualificação profissional conveniente” (BRASIL, 1942b).

A essência desses princípios, tanto na Escola Técnica Federal do Rio Grande do Norte, quanto nas demais escolas da rede federal, considerando os significados de registros e testemunhos das suas comunidades docentes e, especialmente, dos discentes, foi assumida como função social de preparação de seus alunos para a vida, para o exercício da cidadania. Assim, no tocante ao princípio número 1 que preconiza que ensino prático e teórico “apoiar-se-ão sempre um no outro”, encontra-se sintonia nos projetos pedagógicos das Escolas com disciplinas cujas práticas, normalmente, são realizadas visando à comprovação de teorias prévias, numa concepção de que a competência prática é reflexo do conhecimento teórico. Na proposta curricular da ETFRN elaborada em 1994, Francisco Fernandes (1995: 17) ressalta:

“O século XXI – que está iminente – não pode mais aceitar a dicotomia educação geral/formação especial. É fundamental, portanto, oferecer ao homem uma educação que lhe possibilite um desenvolvimento integral, capaz de prepará-lo para enfrentar os desafios do futuro, assumindo uma nova performance numa perspectiva de omnilateralidade”.

A preocupação com a “especialização prematura ou excessiva” conforme alerta constante do princípio número 2, também é condição que sempre foi exaltada, pela defesa da oferta dos conteúdos técnicos específicos com base numa respectiva área profissional de conhecimentos, viabilizando a formação de um profissional mais generalista no campo que irá atuar, bem como preparado para dar continuidade aos estudos para níveis mais avançados do itinerário educacional. Seguindo essa linha de raciocínio, as escolas vislumbram que a formação de habilidades para o desempenho de rotinas operacionais e/ou tarefas específicas, no ambiente de trabalho, é responsabilidade da empresa e deve ser

desenvolvida mediante formações oferecidas aos seus empregados. Meireles (2007: 127) enfatiza que “a concepção de que o desenvolvimento de múltiplas habilidades favoreceria a adaptação mais fácil às mudanças do mundo do trabalho manifesta-se presente em muitos documentos institucionais”.

O terceiro princípio básico da Lei, da inclusão em todos os currículos de formação profissional, de “disciplinas de cultura geral e práticas educativas”, foi sempre assumido como prática pelas escolas técnicas federais, onde o objetivo da formação integral dos estudantes sempre funcionou como elo entre as culturas geral e técnica. Para Meireles (2007: 127):

“Técnica e humanismo sempre foram palavras associadas na linguagem escolar e usadas como slogan na Escola. A preocupação com a formação geral do estudante, proporcionando-lhe atividades de integração, culturais e de lazer, pode ser observada pela criação e manutenção de diversos grupos denominados *extraclasse*”.

Pertinente ao quarto princípio, de os estabelecimentos de ensino industrial possibilitarem aos trabalhadores o desenvolvimento de “conhecimentos técnicos ou de adquirir uma qualificação profissional conveniente”, a rede federal também o tem assumido, de forma geral por meio do funcionamento do turno noturno, ou seja, disponibilizando oferta de cursos nos três turnos do dia, bem como mediante programas e projetos especiais, tais como, o Programa Intensivo de Preparação de Mão-de-Obra Industrial (PIPMOI), criado no âmbito do Ministério da Educação, pelo Decreto nº 53.324⁴⁹, de 18 de dezembro de 1963, com o objetivo de capacitar trabalhadores para uso de novas tecnologias que estavam sendo incorporadas ao setor industrial. Determina o art. 1º do referido Decreto (BRASIL, 1963) que o programa “será realizado com a participação das escolas de ensino técnico-industrial, de associações estudantis de empresas industriais, de entidades públicas e de entidades classistas de empregados e empregadores”. Sobre o início do PIPMOI no Rio Grande do Norte, Galvão (1974: 14) comenta:

“Em 1965 instalávamos o então Programa Intensivo de Preparação de Mão-de-Obra Industrial e nesse mesmo ano treinávamos 555 pessoas através de convênio direto com a Escola.

Durante os anos de 1965 a 1974 a Escola Técnica Federal do Rio Grande do Norte treinou, com recursos do PIPMOI, 2.618 profissionais, num investimento total de Cr\$ 268.598,45 (duzentos e sessenta e oito mil, quinhentos e noventa e oito cruzeiros e quarenta e cinco centavos)”.

Nos tempos atuais, de forma complementar à sua função social, o Estabelecimento está atuando no Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), criado e instituído pelo Governo

⁴⁹ Publicado no Diário Oficial da União de 19/12/1963.

Federal, em 2011, nos termos da Lei nº 12.513⁵⁰, de 26 de outubro de 2011, com o objetivo de ampliar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica no país.

Sem deixar de reconhecer a existência de dualidades, dificuldades teóricas, contradições e desconexões entre embasamento burocrático e vivência das organizações educativas no campo do ensino profissional no Brasil, parece que, ao longo do século XX, duas correntes coexistiram: uma seguindo o ideário das políticas econômicas e de financiamento dos Bancos Mundial e Interamericano de Desenvolvimento, numa concepção de formação para o trabalho, modelo assumido pelo Sistema S⁵¹; a outra corrente, vinculada às organizações escolares da rede federal, com concepção da necessidade de formação integral dos educandos, às vezes, até, resistindo e contrariando as diretrizes governamentais. Sendo verdadeira essa avaliação, ao tratar de educação profissional no país, é importante esclarecer qual a concepção em análise, para não nivelar desiguais.

1.4. Centros Federais de Educação Tecnológica

Dentro do cenário do regime autoritário e pensamento nacional desenvolvimentista das décadas 1960-1970, tendo por base propostas para ofertas de cursos superiores de curta duração e de maior integração com o mercado de trabalho, é implantada, pela Lei nº 5.540⁵², de 28 de novembro de 1968, a reforma organizacional do ensino superior, fixando, entre outras diretrizes, as “normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média”, determinando a referida lei, no seu art. 2º (BRASIL, 1968b) que o ensino superior, “indissociável da pesquisa, será ministrado em universidades e, excepcionalmente, em estabelecimentos isolados, organizados como instituições de direito público ou privado”. Considerando que a reforma universitária foi implementada para resolver a “crise estudantil”, Marilena Chaui (2001: 49), referindo-se ao acesso à universidade, entende que a

“unificação do vestibular por região e o ingresso por classificação tiveram a finalidade de permitir o preenchimento de vagas em cursos pouco procurados, forçando o aluno à opção, quando não o força a matricular-se nas escolas particulares que, sem tal recurso, seriam menos procuradas. O curso básico e o vestibular unificado produzem o que a reforma do ensino denomina ‘unificação do mercado de ensino universitário’”.

⁵⁰ Publicada no Diário Oficial da União de 27/10/2011.

⁵¹ Algumas políticas educacionais que vêm sendo implantadas pelo Sistema S, neste século XXI, como o abandono pelos cursos aligeirados e a incorporação de conhecimentos de educação geral em programas de cursos de formação profissional, indicam uma mudança de direção entre treinamento e qualificação, bem como compromissos com a oferta de cursos profissionalizantes de elevação da escolaridade.

⁵² Publicada no Diário Oficial da União de 23/11/1968, com retificação publicada no Diário Oficial da União de 3/12/1968.

Em complemento à Lei nº 5.540/1968, o Governo Federal edita o Decreto-lei nº 547⁵³, de 18 de abril de 1969, que determina em seu art. 1º:

“As Escolas Técnicas Federais mantidas pelo Ministério da Educação e Cultura poderão ser autorizadas a organizar e manter cursos de curta duração, destinados a proporcionar formação profissional básica de nível superior e correspondente às necessidades e características dos mercados de trabalho regional e nacional” (BRASIL, 1969).

Esse alinhamento vem ao encontro dos compromissos dos acordos internacionais de financiamento das reformas de melhoria do ensino brasileiro, também incentivado pela política da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal)⁵⁴, cuja perspectiva, referente aos empréstimos para projetos de apoio ao ensino técnico, tinham como objetivos a expansão, a ampliação e a melhoria das escolas técnicas industriais e escolas agrícolas, além da implantação de cursos pós-secundários, alguns, inclusive, de ensino superior dirigidos para a produção, numa condição alternativa aos cursos universitários tradicionais. Quanto à questão da preparação para o trabalho pela universidade, Chaui (2001: 55), assim, se expressa:

“a difusão e expansão do ensino médio, encarregado inicialmente dessa tarefa, por ter sido acompanhada da ampliação do ensino superior, devida a razões políticas, muito mais do que econômicas, levou a transferir para a universidade uma parcela das atribuições do ciclo médio profissionalizante, pois os empregadores passam a fazer exigências maiores aos candidatos a empregos, não em decorrência de uma necessidade real de instrução avançada, mas simplesmente em virtude da disponibilidade de diplomados. Assim, por bem ou por mal, a universidade está encarregada de um treinamento genérico e prévio que será completado e especializado pelas empresas”.

Dessa forma, consolidava-se a posição da rede federal de Escolas Técnicas, como instrumento de política estratégica governamental em função das necessidades do setor produtivo nacional. Dessa realidade, veio, como desdobramento, a transformação das Escolas Técnicas Federais que, em 1978, já ministravam cursos superiores, em Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefet). Assim, ao mesmo tempo que transforma as Escolas Técnicas Federais Celso Suckow da Fonseca, de Minas Gerais e do Paraná, em Cefet, respectivamente, com sedes nas cidades do Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Curitiba; a Lei nº 6.545⁵⁵, de 30 de junho de 1978, cria uma organização educativa no país, com regime jurídico e

⁵³ Publicado no Diário Oficial da União de 22/4/1969.

⁵⁴ Comissão criada em 1948, pelo Conselho Econômico e Social das Organizações das Nações Unidas (ONU), com sede em Santiago-Chile, que tem como objetivo monitorar as políticas e assessorar ações para promoção do desenvolvimento econômico, social e sustentável dos países latino-americanos e do Caribe, bem como contribuir com as relações econômicas dos países da região, tanto entre si, como com as demais nações do mundo.

⁵⁵ Publicada no Diário Oficial da União de 4/7/1978.

autonomia similar à de universidade federal, mas peculiar pela amplitude em termos de oferta, pela atuação nos níveis de ensino superior e do 2º grau, com a formação técnica, conforme estabelece o art. 2º da referida Lei nº 6.545/1978:

“Os Centros Federais de Educação Tecnológica de que trata o artigo anterior têm os seguintes objetivos:

I - ministrar ensino em grau superior:

a) de graduação e pós-graduação, visando à formação de profissionais em engenharia industrial e tecnólogos;

b) de licenciatura plena e curta, com vistas à formação de professores e especialistas para as disciplinas especializadas no ensino de 2º grau e dos cursos de formação de tecnólogos;

II - ministrar ensino de 2º grau, com vistas à formação de auxiliares e técnicos industriais;

III - promover cursos de extensão, aperfeiçoamento e especialização, objetivando a atualização profissional na área técnica industrial;

IV - realizar pesquisas na área técnica industrial, estimulando atividades criadoras e estendendo seus benefícios à comunidade mediante cursos e serviços” (BRASIL, 1978).

Considerando que os imperativos modernos impostos pelo desenvolvimento tecnológico já contribuíram para mudanças e inúmeras reformas no ensino superior em diversos países, João Augusto Bastos (1997: 48), assim, se expressa:

“A implantação do ‘modelo CEFET’, na realidade educacional brasileira, insere-se no quadro mais amplo de busca de alternativas de educação tecnológica para o atendimento do desenvolvimento sócio-econômico verificado em escala mundial, numa tentativa que buscou preservar peculiaridades e respeitar tendências verificadas no nosso meio e nossa cultura”.

Os fatos indicam que o Cefet se constituiu em um modelo organizacional alternativo ao ensino universitário baseado na formação de 3º grau em graduação plena, teoricamente em coerência com as políticas econômicas neoliberais de redução de custos do Estado com a educação, na medida em que, entre os seus objetivos, visava formar profissionais em engenharia industrial e tecnólogos, por meio de cursos com currículos de maior flexibilidade, mais adequados às demandas do mercado.

Neste sentido, Silva (2012: 342) destaca que, no contexto das políticas neoliberais, a educação nas agendas do governo, seja no continente americano ou no espaço da União Europeia, pode ser vista sob dois enfoques: “a educação como mecanismo de equalização socioeconômico sendo a mola propulsora do desenvolvimento econômico e social para o mercado volátil e competitivo”, ou a educação “como instrumento de formação continuada para a empregabilidade garantida pelo desenvolvimento constante de competências e habilidades necessárias à condição de sujeito empregável”.

Os cursos superiores de tecnologia (CST)⁵⁶, para graduação de tecnólogos, tinham concepção curricular mais compacta, mais instrumental para o respectivo campo de atuação e com tempo de formação entre 2 (dois) e 3 (três) anos. Assim, o interesse para oferta de curso superior não universitário, para Domingos Lima Filho (2002: 286), decorre porque ele

“é 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. Podemos admitir que a expansão desse modelo de ensino superior - no qual se insere a criação dos novos CEFETs - contribuirá para a expansão quantitativa das vagas nesse nível de ensino. No entanto, é importante frisar a distinção entre esse modelo e o ensino superior universitário”.

O autor ainda considera algumas dificuldades enfrentadas na implantação dos cursos de tecnologia, em função da “aceitação social dos referidos cursos” e quanto à insegurança dos estudantes quanto “à possibilidade concreta de restrições à habilitação profissional de tecnólogo, e a expectativa de ampliação das possibilidades de emprego e de acesso a níveis salariais mais elevados na condição de graduado pleno do que como egresso de curso de curta duração” (Lima Filho, 2002: 288).

A década de 1980, marcada pela estagnação e crises econômicas vivenciadas pelos países da América Latina, também chamada da “década perdida” em decorrência da grande redução da produção industrial, do aumento da dívida externa, volatilidade de mercados, entre outros maus indicadores, representou, no Brasil, o encerramento da fase denominada de milagre econômico dos anos 1970 e o início do processo de redemocratização, coroado com a promulgação em 5 de outubro de 1988, da atual Constituição da República Federativa do Brasil.

Estabelecendo a Constituição escala de responsabilidade para o ensino fundamental, médio e superior, respectivamente, para municípios, estados e união, foi gerado para as Escolas Técnicas e Agrotécnicas Federais um clima de incertezas, potencializado pelo fato da inclusão pela bancada parlamentar do Rio de Janeiro, de ressalva na Carta Magna, garantindo a manutenção do Colégio Pedro II⁵⁷ na esfera federal.

⁵⁶ De acordo com Sousa (2013: 213): “O expressivo aumento da oferta dos CST no país ocorre em decorrência de um conjunto de variáveis - algumas internas e outras externas ao próprio sistema brasileiro de educação superior. Neste último caso, deve-se considerar o fato de os expressivos desafios enfrentados pelos vários países na atualidade mostrarem-se associados às intensas e contínuas transformações sociais que demandam a criação de novos conhecimentos científicos, bem como de novas tecnologias nas mais variadas áreas do conhecimento. Em consequência, esses conhecimentos gerados exigem sua rápida difusão pelo setor produtivo, em diversas áreas. Do ponto de vista da formulação das políticas de educação superior, no Brasil, os cursos superiores de tecnologia vêm se constituindo em uma alternativa do Estado para a qualificação de profissionais por meio da educação formal”.

⁵⁷ O Colégio Pedro II, autarquia federal, é uma das mais antigas e tradicionais escolas públicas do Brasil, situada no Rio de Janeiro, tendo sido garantida sua manutenção na órbita do Governo Federal, pelo § 2º do art. 242 do Título IX - Das Disposições Constitucionais Gerais da Constituição Federal de 1988.

Para as dúvidas, não haviam respostas por parte das autoridades do Ministério da Educação, no entanto, atuando, politicamente, junto à Presidência da República e, de acordo com as respectivas especificidades, a Escola Técnica Federal do Maranhão foi transformada em Centro Federal de Educação Tecnológica pela Lei nº 7.863⁵⁸, de 31 de outubro de 1989; e a Escola Técnica Federal da Bahia pela Lei nº 8.711⁵⁹, de 28 de setembro de 1993, também foi transformada em Centro Federal de Educação Tecnológica, incorporando, ao mesmo tempo, o Centro de Educação Tecnológica da Bahia (Centec)⁶⁰.

Com base nesses exemplos, a luta dos dirigentes das Escolas Técnicas da Rede Federal foi intensa em prol da cefetização de todas. Não obstante as inúmeras dificuldades no âmbito do Ministério da Educação, o trabalho foi deslocado para o Congresso Nacional onde foi mobilizada uma Frente Parlamentar de apoio à proposta, redundando os esforços na edição da Lei nº 8.948⁶¹, de 8 de dezembro de 1994, que instituiu o Sistema Nacional de Educação Tecnológica, transformando as 19 (dezenove) Escolas Técnicas Federais existentes em Cefets e, ainda, viabilizando que as Escolas Agrotécnicas Federais também viessem a ser, posteriormente, transformadas em Centros Federais. Relativamente à Lei nº 8.948, expõe Neto (2008: 156):

“A chegada do projeto ao Congresso Nacional traduzia um profundo sentimento de realização. Sabia que tendo vencido a primeira etapa tinha pela frente ainda muitos obstáculos a vencer. Procurei ser designado relator da matéria e consegui. Conhecia-o nos seus detalhes, pois havia sido um dos artífices de sua elaboração”.

A referida lei ainda determinava que o poder executivo emitisse decreto, no prazo de 60 (sessenta) dias, com sua respectiva regulamentação; contudo, com a mudança de Governo no país em 1º/1/1995, assumindo Fernando Henrique Cardoso a Presidência da República com um projeto de reforma do Estado a realizar, não houve continuidade do estabelecido na Lei nº 8.948/1994 até que a atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira⁶² (LDB) fosse aprovada, bem como regulamentados⁶³ seus dispositivos (§ 2º do art. 36 e os arts. 39 a 42) que, de forma específica, tratam da educação profissional.

⁵⁸ Publicada no Diário Oficial da União de 1/11/1989.

⁵⁹ Publicada no Diário Oficial da União de 29/9/1993, com retificação publicada no Diário Oficial da União de 1/10/1993.

⁶⁰ Criado pela Lei nº 6.344, de 6 de julho de 1976, no contexto da reforma do ensino superior de 1968, com o objetivo de ofertar cursos de formação de tecnólogos, para atender à grande demanda de mão de obra qualificada necessária ao funcionamento do polo de desenvolvimento do Centro Industrial de Aratu.

⁶¹ Publicada no Diário Oficial da União de 9/12/1994.

⁶² Aprovada pela Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996; publicada no Diário Oficial da União de 23.12.1996.

⁶³ O § 2º do artigo 36 e os artigos 39 a 42 foram regulamentados, inicialmente, pelo Decreto nº 2.208, de 17 de abril de 1997. Atualmente, a regulamentação está estabelecida pelo Decreto nº 5.154, de 23 de julho de 2004, tendo o Decreto nº 2.208/1997 sido totalmente revogado.

Finalmente, em 27 de novembro de 1997, pelo Decreto nº 2.406⁶⁴, a Lei nº 8.948/1994 foi regulamentada, condicionando a implantação de cada Cefet a decreto específico, após aprovação do respectivo projeto institucional pelo Ministério da Educação. Em janeiro de 1999, daquelas 19 (dezenove) Escolas transformadas, as primeiras – em número de 6 (seis) – foram contempladas com a titulação de Cefet: Campos-RJ, Pará, Pelotas-RS, Pernambuco, Rio Grande do Norte e São Paulo. Posteriormente, as outras 13 (treze) escolas e algumas Agrotécnicas tiveram, também, os seus projetos aprovados.

Vale ressaltar, no caso do referido Decreto nº 2.406/1997, cuja finalidade foi a regulamentação da Lei nº 8.948/1994, a concretização de uma ampla ambiguidade normativa, haja vista o Governo Federal haver optado por criar os “Centros de Educação Tecnológica, públicos ou privados”, numa clara disposição de atender “a expectativa invisível do mercado”, fortalecendo a direção de privatização da educação, para atender às políticas de redução do Estado acordadas com o Banco Mundial.

Aliás, a educação profissional, de certa forma, no Brasil, sempre foi vista como formadora de mão de obra para o mercado de trabalho; provavelmente, em parte, pelos objetivos e administração do Sistema S voltado para as finalidades das empresas, e outra parcela pelo fato de a rede federal ter sido beneficiária desde os meados do século XX de recursos de acordos internacionais de viés neoliberal para sua ampliação e/ou melhoria, cujos compromissos exigidos do governo brasileiro seguiram a diretriz de formação de pessoas para atendimento às necessidades imediatas do mercado de trabalho. Indícios de realidades das organizações educativas da rede federal deixam transparecer infidelidade, inconsistências e/ou desconexões da ação dessas organizações com as pactuações formais do governo, uma vez que as suas atividades educacionais demonstram uma maior identificação com uma formação numa direção mais politécnica. Para Guy Neave (2001: 142-143):

“Sin duda, la convergencia de los objetivos del marco político no implica necesariamente la misma convergencia en la manera como las instituciones individuales lo interpretan, suponiendo que tengan la libertad para hacerlo y puedan idear su propia estrategia de ‘posicionamiento en el mercado’. Por consiguiente, es perfectamente posible que en el nivel institucional haya un grado de respuesta divergente del marco político, que es en sí mismo una convergencia de propósitos. Los diferentes intereses no siempre interpretan del mismo modo una determinada política”.

Assim, em 1994, a Escola Técnica Federal do Rio Grande do Norte (ETFRN) concluiu a elaboração de um projeto pedagógico que incorporava à formação técnica os avanços dos conhecimentos

⁶⁴ Publicado no Diário Oficial da União de 28/11/1997.

científicos e tecnológicos vivenciados nas atividades produtivas, inserido no contexto de desenvolvimento da sociedade, sinalizando um vínculo entre o homem-cidadão e o técnico-profissional, daí surgindo o enfoque de técnico-cidadão.

Apresentado no II Congresso Internacional de Educação Tecnológica (Conet), realizado em outubro de 1994, em Curitiba-PR, o projeto pedagógico, por deliberação do II Conet, foi recomendado, por constituir referência, para ser implantado nas Instituições Federais de Educação Tecnológicas, culminando na autorização de sua implementação na forma de “projeto piloto” na ETFRN, pela Portaria nº 1.236⁶⁵, de 30 de novembro de 1994, da Secretaria de Educação Média e Tecnológica do Ministério da Educação e do Desporto.

Dentre alguns avanços que integraram o projeto pedagógico, para combater o diagnóstico da elitização da clientela escolar vivenciada nos estabelecimentos escolares da rede federal, foi adotado um sistema de reserva de 50% (cinquenta por cento) das vagas nos processos seletivos para ingresso nos cursos técnicos da Escola, destinadas a alunos da rede pública do ensino fundamental, de baixo poder econômico da sociedade, devido à transferência em massa para as escolas privadas das pessoas com condição financeira para pagar os estudos, alegando a decadência da qualidade do ensino das redes públicas estaduais e municipais nas últimas décadas do século XX. Essa pioneira abertura, em conflito, à época, com a legislação nacional, veio servir de referência nos debates para o estabelecimento pelo Congresso Nacional do atual “sistema de cotas” para ingresso nas universidades e demais estabelecimentos de ensino superior no país. Acerca desse projeto pedagógico, Pegado (2006: 43-44) posiciona-se:

“Em 1995, implanta-se na ETFRN um modelo pedagógico baseado na formação do técnico-cidadão, fruto de discussão ampla da comunidade escolar, através de uma pesquisa-ação. Esse projeto causa muita repercussão e alça a ETFRN à condição de referência para a rede federal de educação tecnológica, por sua iniciativa pioneira. A proposta curricular, construída em sintonia com as necessidades do trabalhador contemporâneo, permitia uma visão ampla do processo produtivo e da sociedade com suas nuances tecnológicas e políticas. Estava organizada por áreas de conhecimento”.

Diferentemente dos especialistas em educação, a maioria economistas, vinculados a bancos internacionais⁶⁶ financiadores de projetos de reformas educacionais no Brasil, defensores da desvinculação do ensino de educação geral do da formação profissional, o currículo proposto para os cursos técnicos

⁶⁵ Publicada no Diário Oficial da União de 1/12/1994.

⁶⁶ Ver BASSI, Marina; BUSSO, Matias, URZUA, Sérgio e VARGAS, Jaime (2012). *Desconectados: habilidades, educação e emprego na América Latina*, publicação do Banco Interamericano de Desenvolvimento, contemplando estudos de especialistas vinculados as áreas de educação, pesquisa e executiva da organização.

inovava, buscando um arranjo constitutivo de unidade teoria-prática, introduzindo o estudo por áreas de conhecimentos, sustentado pela integração de bases científica e tecnológica, em que a primeira estimularia o desenvolvimento do pensamento criativo e crítico, caracterizando-se pela amplitude do saber; a base tecnológica integraria esses conhecimentos às peculiaridades das formas de organização do trabalho e à instrumentação do mundo produtivo, viabilizando a aplicação desse saber em consonância com sua utilidade e eficácia prática. Segundo Bastos (1997: 59):

“Na verdade, a essência da tecnologia consiste no emprego do saber científico para solução de problemas apresentados pela aplicação das técnicas. Assim, a tecnologia é a simbiose entre o saber teórico da ciência com a técnica, em busca de uma verdade útil.

Dessa maneira, o processo tecnológico é um exercício de aprendizagem, pois altera a maneira de ‘ver’ o mundo, marcado por teorias, métodos e aplicação. É também conhecimento e, por conseguinte, está a agir constantemente o ‘espírito de investigação’ sobre os fatos que são gerados, transferidos e aplicados”.

O nível técnico da educação profissional, desenvolvido em integração e com profissionalização respaldada em conhecimentos científicos do ensino regular do nível médio, configura o grau de instrumentalização mais generalista, em áreas definidas, superando a especialização da aprendizagem, e, sobretudo, levando em consideração que o formando deverá continuar aprendendo, por toda a vida, adaptando-se, com flexibilidade, a novas condições de trabalho ou aperfeiçoamento posteriores, bem como a oportunidades de verticalização de conhecimentos.

Contrariando a filosofia de educação profissional defendida no projeto pedagógico, elaborado na ETEFRN e norteado por princípios humanísticos, o governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso, pelo Decreto nº 2.208, de 17 de abril de 1997, separou radical e formalmente o ensino técnico da formação geral e básica. As mudanças pretendidas para a educação profissional são reformas profundas e consideradas equivocadas pela comunidade da rede federal, bem como por alguns estudiosos e pesquisadores desse tipo de educação no país, entre os quais: Lima Filho (2002), Frigotto (2005) e Moura (2007), em decorrência, entre outras questões, do rigor tecnicista, haja vista os critérios economicistas de submissão às necessidades do mercado e redução de custos para o Estado e, ainda, a lógica capitalista da especialização de funções. Nesse contexto, avaliando as políticas brasileiras para o ensino médio, explicitadas no Parecer nº 15/1998⁶⁷ da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, que trata das diretrizes curriculares nacionais para o ensino médio, entende Silva Júnior (2002: 91-92) que o parecer

⁶⁷ Ver a íntegra do Parecer em: http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/1998/pceb015_98.pdf. Acesso realizado em 22 de maio de 2014.

“acompanha de forma clara e explícita os documentos produzidos pelas iniciativas da Unesco, em geral com financiamento do Banco Mundial, citando-os em momentos oportunos como argumentos de autoridade. O documento apresenta uma orientação tecnicista, ainda que argumente sobre a necessidade de contextualização da análise, para produção das diretrizes, ignorando toda a complexa transformação e sua forma histórica de realizar-se”.

É válido salientar que, anteriormente à edição do mencionado Decreto nº 2.208/1997, no ano de 1996, o Governo Federal havia encaminhado ao Congresso Nacional um Projeto de Lei⁶⁸ com uma proposta de reforma da educação profissional e tecnológica, que, entre outros objetivos, obrigava a separação curricular entre o ensino médio e a educação profissional de nível técnico. Conforme Lima Filho (2002: 296):

“Após a sanção da LDBEN, o que efetivamente veio a ocorrer em 20 de dezembro de 1996, o MEC solicitou, em fevereiro de 1997, a retirada de tramitação no Congresso Nacional do PL nº 1603/96 e em 17 de abril o Presidente da República baixou o Decreto nº 2.208/97, sob argumento de regulamentação da LDBEN, retomando integralmente o PL nº 1.603/96, cujo teor havia sido rechaçado pela sociedade”.

Ainda na opinião do autor:

“Efetivamente a implementação da educação profissional de nível básico, técnico e tecnológico - de acordo com o disposto no Decreto n. 2.208/97, na Portaria MEC n. 646/97, na Medida Provisória n. 1.548-28 que enseja a expansão privada da educação profissional mediante transferência e gestão de recursos públicos, e nos critérios de utilização dos recursos do PROEP - está produzindo mudanças substanciais, com efeitos desestruturadores sobre as escolas técnicas federais e CEFET” (Lima Filho, 2002: 278-279).

Considerando que os termos do Decreto nº 2.208/1997 seguiram as bases anteriormente já definidas no referido PL nº 1603/1996 contemplando a dualidade entre educação geral e educação profissional, num claro posicionamento por parte do Ministério da Educação quanto ao objetivo de separar o ensino médio da educação profissional, Moura (2007: 16) relata que o conteúdo dessa legislação,

“dentre outros aspectos, separava obrigatoriamente o ensino médio da educação profissional, encontrou ampla resistência das mais diversas correntes políticas dentro do Congresso Nacional e gerou uma mobilização contrária da comunidade acadêmica, principalmente, dos grupos de investigação do campo educação e trabalho, das ETFs e dos Centros Federais de Educação Tecnológica – CEFETs, principalmente das correspondentes entidades sindicais”.

Por sua vez, Frigotto (2005), em análise sobre concepções do ensino médio e das mudanças no mundo do trabalho, a partir das formas históricas que assume nas sociedades de classes, mundialização do capital e o desemprego estrutural, considera que é no

⁶⁸ O referido Projeto de Lei foi protocolado no Congresso Nacional com o título de PL nº 1.603/96, mas seu conteúdo não recebeu apoio da maioria dos parlamentares, em função da manifestação contrária da comunidade acadêmica da rede federal de educação profissional e tecnológica, o que levou o Ministério da Educação a recuar, solicitando a retirada dele da pauta legislativa.

“embate de concepções de sociedade e trabalho que se insere a disputa pela educação como uma prática social mediadora do processo de produção, processo político, ideológico e cultural. De forma resumida, podemos afirmar que as reformas educacionais dos anos 1990, mormente a orientação que balizou o Decreto nº 2.208/96 e seus desdobramentos, buscam uma mediação da educação às novas formas do capital globalizado e de produção flexível. Trata-se de formar um trabalhador “cidadão produtivo”, adaptado, adestrado, treinado, mesmo que sob uma ótica polivalente” (Frigotto, 2005: 73).

Pelas determinações do Decreto nº 2.208/1996, a formação técnica deveria ser estruturada curricularmente fundamentada em competências a serem trabalhadas em módulos de conhecimentos sumativos que, individualmente, poderiam ser certificados como alternativas intermediárias para o exercício da atividade de trabalho. Pertinente a essa reforma, comenta Meireles (2007: 92):

“A adaptação forçada veio de encontro a arraigadas convicções sobre a conveniência de um currículo integrado, no qual as disciplinas, ou outras atividades de caráter profissionalizante, devem ser desenvolvidas conjuntamente com as de educação geral, de forma a propiciar uma formação integral ao estudante”.

Na realidade, as regras da reforma da educação profissional haviam sido elaboradas em comum acordo e com a assessoria de consultores do Banco Mundial, com o qual o governo brasileiro pactuou Convênio de financiamento para execução do que foi chamado Programa de Expansão da Educação Profissional (Proep). A agenda do Banco Mundial, apresentada ao país há mais de 20 (vinte) anos, retornava com força política. O mundo havia passado por grandes transformações, a base eletromecânica tinha sido substituída nos meios de produção pela revolução da microeletrônica, informática e telecomunicações, mas o ideário do Banco continuava firme, inclusive com a permanência de alguns consultores. O Proep financiava projetos nas esferas pública e privada que aderissem aos objetivos da reforma de visão economicista e que apresentassem “planos de negócios” de autossustentação para a manutenção e funcionamento das organizações atendidas com o financiamento, especialmente pela futura captação de recursos mediante parcerias e venda de cursos e/ou serviços.

A rede federal, também beneficiária dos investimentos da reforma, não se submeteu integralmente, às exigências do Programa de Expansão, e, conseqüentemente, ao assumir uma posição crítica e de fraca articulação com o Ministério da Educação, conseguiu desconstruir alguns dos paradigmas impostos, como a extinção da oferta do ensino médio, que permaneceu no currículo na condição de matrícula separada.

Os continuados resultados de sucesso obtidos pelos concluintes dos cursos técnicos integrados das Escolas da Rede Federal em vestibulares e concursos com exigência de conhecimentos em nível médio, bem como a preferência nacional pelos seus técnicos formados nos diversos campos de trabalho

por parte do empresariado tornaram vazias as teses do agente financiador de que, ao ministrar a formação geral e técnica, a escola não cumpre, a contento, sequer, um dos dois objetivos educacionais. Os dados apresentados, no quadro 1, demonstrando o desempenho dos alunos concluintes entre 2008 e 2012 em cursos técnicos no Instituto Federal do Rio Grande do Norte (IFRN), no concurso vestibular da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), é um exemplo de resultado positivo do ensino médio ministrado nos diversos *Campi* do IFRN, tomando-se, por base, o referido vestibular como prova de avaliação.

Número de Alunos Concluintes do IFRN por ano e modalidade de Curso Técnico realizado					Dados dos Concluintes do IFRN referentes ao Concurso Vestibular e ano de ingresso na Universidade Federal do Rio Grande do Norte			
Ano	Inte- grado	Subse- quente	Integra- do EJA	Soma	Ano	Inscritos	Apro- vados	Aprovados/ Inscritos
2008	441	439	24	904	2009	850	416	49 %
2009	336	432	81	849	2010	855	478	56 %
2010	588	528	45	1161	2011	1026	552	54 %
2011	567	865	30	1462	2012	1127	531	47 %
2012	431	432	31	894	2013	1104	342	31 %
Total				5.270	-	4.962	2.319	47 %

Quadro 1. Demonstrativo de inscrições e desempenho dos alunos concluintes de cursos técnicos no IFRN, no período de 2008 a 2012, no concurso vestibular da Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

Elaboração própria.

Fonte: Assessoria de Informações e Dados Institucionais/IFRN (Q-Acadêmico e Relatórios de Gestão: 2008-2012); e Núcleo Permanente de Concursos/UFRN, 2014.

De modo geral, 47% (quarenta e sete por cento) dos alunos concluintes de cursos técnicos no IFRN, entre os anos de 2008 e 2012, ingressaram no ensino superior somente em cursos da UFRN – Universidade Federal do Estado do Rio Grande do Norte de elevada concorrência na disputa por vagas de acesso.

Conforme informações do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) do Ministério da Educação (MEC), constantes de relatório diagnóstico do Proep (BRASIL, 2006c), na sua fase final de execução, por meio do Programa foram investidos, entre 1998 e 2006, o montante de R\$ 612.383.860,93 (seiscentos e doze milhões, trezentos e oitenta e três mil, oitocentos e sessenta reais e noventa e três centavos) no país, para uma oferta de 1.360.186 (um milhão, trezentas e sessenta mil,

cento e oitenta e seis) vagas em todos os Estados da federação, conforme demonstram as tabelas 7 e 8, respectivamente, a seguir.

SEGMENTO	OBJETO DO CONVÊNIO	NÚMERO DE CONVÊNIOS	INVESTIMENTOS (R\$)
Comunitário	Construção Escolas Novas	63	166.889.240,80
	Ampliação de Escolas	19	44.030.218,01
	Reforma de Escolas	10	21.925.002,84
	Equipamentos	6	12.440.190,03
	Prestação de Serviços	2	4.760.540,00
	SOMA	100	250.045.191,68
Estadual	Construção Escolas Novas	51	111.247.874,97
	Ampliação de Escolas	28	57.870.139,37
	Reforma de Escolas	17	36.222.213,05
	Equipamentos	3	6.821.743,58
	Prestação de Serviços	0	0
	SOMA	99	212.161.970,97
Federal	Construção Escolas Novas	7	19.213.712,46
	Ampliação de Escolas	40	91.944.027,24
	Reforma de Escolas	11	22.434.506,61
	Equipamentos	8	16.584.451,97
	Prestação de Serviços	0	0
	SOMA	66	150.176.698,28
TOTAL		265	612.383.860,93

Tabela 7. Investimentos realizados com recursos do Proep, nos Segmentos Comunitário, Estadual e Federal.

Fonte: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação/MEC. *PROEP 2006 - Período: 01.01.2006 a 31.12.2006* (Relatório Anual de Progresso), Brasília: FNDE (2006: 63-64).

Os dados da tabela 7 indicam que a iniciativa privada (denominada de segmento comunitário no Proep) foi o setor – dentre os três segmentos apoiados – mais bem atendido, tanto no número de convênios (100, do total de 265), como no montante de recursos (R\$ 250.045.191,68, do total de R\$ 612.383.860,93). Vale distinguir o item que trata da construção de Escolas Novas, onde, do total de 121 (cento e vinte e um) projetos financiados, obteve 63 (sessenta e três), mais do que a soma (58) das construções dos outros 2 (dois) segmentos: estadual e federal. Outro fator de destaque e que pode ser indicativo das dificuldades, ocorridas entre a rede federal e a administração do Proep, é o baixo montante de recursos (R\$ 150.176.698,28) recebido pelos estabelecimentos integrantes da rede, representando um percentual inferior a 25% (vinte e cinco por cento) comparativamente com o valor total investido pelo

Programa, enquanto a iniciativa privada ficou acima dos 40% (quarenta por cento) e o segmento estadual em torno de 35% (trinta e cinco por cento).

Região/UF	VAGAS		
	NÍVEL BÁSICO	NÍVEL TÉCNICO	NÍVEL TECNOLÓGICO
Norte	84.887	25.971	1.080
AC	7.572	1.920	0
AM	11.490	4.483	840
AP	8.530	2.208	0
PA	34.990	11.780	240
RO	6.980	1.280	0
RR	4.895	1.720	0
TO	10.430	2.580	0
Nordeste	223.935	69.313	16.565
AL	25.750	6.942	180
BA	38.241	11.100	971
CE	53.415	9.475	11.898
MA	16.754	3.860	1.639
PB	10.027	5.372	40
PE	27.359	15.712	820
PI	18.880	7.080	320
RN	25.869	6.232	442
SE	7.640	3.540	255
Sudeste	394.230	94.361	12.203
ES	5.133	5.072	480
MG	139.703	27.501	2.483
RJ	83.987	16.126	6.880
SP	165.407	45.662	2.360
Sul	200.432	66.268	4.318
PR	49.072	20.044	2.900
RS	90.086	29.984	680
SC	61.274	16.240	738
Centro Oeste	135.001	30.862	760
DF	15.394	7.305	0
GO	54.471	15.186	580
MS	12.535	1.836	0
MT	52.601	6.535	180
Brasil	1.038.485	286.775	34.926

Tabela 8. Quantitativo das vagas de educação profissional ofertadas com recursos do Proep em Cursos Básicos, Técnicos e Tecnológicos.

Fonte: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação/MEC. PROEP 2006 - Período: 01.01.2006 a 31.12.2006 (Relatório Anual de Progresso), Brasília: FNDE (2006: 65).

Os números de vagas na educação profissional em todo o país, expostos na tabela 8, mostram a total prioridade atribuída pelo Programa para os cursos básicos (76,3% de todas as vagas), aqueles de carga horária baixa, direcionados a capacitações e formações específicas. Os cursos em nível técnico atingiram 21,1% (vinte e um vírgula um por cento) e os tecnológicos, apenas 2,6% (dois vírgula seis por cento) da oferta de vagas. Das vagas disponibilizadas por região, os 7 (sete) estados que compõem as regiões Sul e Sudeste são responsáveis por cerca de 57% (cinquenta e sete por cento) de todas as vagas, enquanto os outros 43% (quarenta e três por cento) foram distribuídos entre as outras 3 (três) regiões, que congregam 19 (dezenove) Estados mais o Distrito Federal. Essa realidade demonstra as diferenças regionais brasileiras.

Ao receber o Governo de Fernando Henrique Cardoso, em 1º de janeiro de 2003, o Presidente Lula encontrou a rede federal com 140 (cento e quarenta) organizações escolares, assim, constituída:

- a) 34 (trinta e quatro) Centros Federais de Educação Tecnológica: Alagoas, Amazonas, Bahia, Bambuí/MG, Bento Gonçalves/RS, Celso Suckow da Fonseca/RJ, Campos/RJ, Ceará, Cuiabá/MT, Espírito Santo, Goiás, Januária/MG, Maranhão, Minas Gerais, Mato Grosso, Ouro Preto/MG, Pará, Paraíba, Paraná, Pelotas/RS, Pernambuco, Petrolina/PE, Piauí, Química de Nilópolis/RJ, Rio Grande do Norte, Rio Pomba/MG, Rio Verde/GO, Roraima, Santa Catarina, São Paulo, São Vicente do Sul/RS, Sergipe, Uberaba/MG e Urutai/GO;
- b) 36 (trinta e seis) Escolas Agrotécnicas Federais: Alegre/ES, Alegrete/RS, Araguatins/TO, Barbacena/MG, Barreiros/PE, Belo Jardim/PE, Cáceres/MT, Castanhal/PA, Catú/BA, Ceres/GO, Codó/MA, Colatina/ES, Colorado do Oeste/RO, Concórdia/SC, Crato/CE, Guanambi/BA, Iguatú/CE, Inconfidentes/MG, Machado/MG, Manaus/AM, Muzambinho/MG, Rio do Sul/SC, Salinas/MG, Santa Inês/BA, Santa Teresa/ES, São Cristóvão/SE, São Gabriel da Cachoeira/AM, São João Evangelista/MG, São Luís/MA, Satuba/AL, Senhor do Bonfim/BA, Sertão/RS, Sombrio/SC, Sousa/PB, Uberlândia/MG e Vitória de Santo Antão/PE;
- c) 1 (uma) Escola Técnica Federal: Palmas/TO;
- d) 32 (trinta e dois) Estabelecimentos de ensino técnico vinculados às Universidades Federais: Centro de Ensino e Desenvolvimento Agrário/UFV, Centro de Formação Especial em Saúde/UFTM, Colégio Agrícola de Bom Jesus/UFPI, Colégio Agrícola de Camboriú/UFSC, Colégio Agrícola de Florianópolis/UFPI, Colégio Agrícola de Jundiá/UFRN, Colégio Agrícola de

Teresina/UFPI, Colégio Agrícola Dom Agostinho Ikas/UFRPE, Colégio Agrícola Frederico Westphalen/UFSM, Colégio Agrícola Nilo Peçanha/UFF, Colégio Agrícola Senador Carlos Gomes de Oliveira/UFSC, Colégio Agrícola Vidal de Negreiros/UFPB, Colégio Politécnico/UFSM, Colégio Técnico Agrícola Ildefonso Bastos Borges/UFF, Colégio Técnico/UFGM, Colégio Técnico Industrial Prof. Mário Alquati/FURG, Colégio Técnico Industrial/UFSM, Colégio Técnico Universitário/UJFJ, Colégio Técnico/UFRRJ, Colégio Universitário/UFMA, Conjunto Agrotécnico Visconde da Graça/UFPEL, Escola Agrotécnica/UFRR, Escola de Enfermagem de Natal/UFRN, Escola de Música/UFPA, Escola de Música/UFRN, Escola de Teatro e Dança/UFPA, Escola Técnica de Artes/UFAL, Escola Técnica de Saúde de Cajazeiras/UFCG, Escola Técnica de Saúde/UFPB, Escola Técnica de Saúde/UFU, Escola Técnica/UFPR e Escola Técnica/UFRS; e

- e) 37 (trinta e sete) Unidades de Ensino Descentralizadas: Altamira/PA, Araxá/MG, Barreiras/BA, Cajazeiras/PB, Campo Mourão/PR, Cedro/CE, Colatina/ES, Cornélio Procopio/PR, Cubatão/SP, Divinópolis/MG, Eunápolis/BA, Floriano/PI, Imperatriz/MA, Jataí/GO, Jaraguá do Sul/SC, Juazeiro do Norte/CE, Lagarto/SE, Leopoldina/MG, Macaé/RJ, Manaus/AM, Marabá/PA, Marechal Deodoro/AL, Medianeira/PR, Morrinhos/GO, Mossoró/RN, Palmeira dos Índios/AL, Pato Branco/PR, Pesqueira/PE, Petrolina/PE, Ponta Grossa/PR, Rio de Janeiro/RJ, São José/SC, Sapucaia do Sul/RS, Serra/ES, Tucuruí/PA, Valença/BA e Vitória da Conquista/BA.

No novo governo, no ano de 2004, foi vitoriosa a corrente contrária à reforma definida pelo Decreto nº 2.208/1997, tendo o citado dispositivo legal sido integralmente revogado pelo Decreto nº 5.154, de 23 de julho de 2004, e novas bases estabelecidas para a política nacional de educação profissional e tecnológica.

Os estudos desenvolvidos na elaboração deste capítulo, demarcando conjunturas da trajetória organizacional do IFRN - desde a sua criação como Escola de Aprendizizes Artífices até a condição de Centro Federal de Educação Tecnológica - revelam importantes singularidades da educação profissional no Brasil do século XX, especialmente marcada por condições atreladas aos momentos políticos e econômicos vivenciados no país. Assim, foi sua origem assistencialista, em 1909, voltada para o ensino das artes e ofícios para os filhos de trabalhadores e da população pobre, mediante cursos de sapataria, funilaria,

alfaiataria, serralharia e marcenaria, como resposta do governo ao aumento populacional nas capitais dos Estados.

Foram estratégicas, para o Brasil, as transformações econômicas e sociais das décadas de 1920 e 1930, alterando o perfil de produção de artesanal para industrial, associadas a um Estado de ação intervencionista também no processo de ensino, que conduziram a mudança de denominação dessas Escolas de Aprendizes Artífices para Liceus Industriais (1937) e na sequência, no início da década de 1940, para Escolas Industriais, dentro de amplo programa de reformas da educação nacional promovido pelo Governo Federal, com destaque para a Lei Orgânica do Ensino Industrial, que reorganiza esse ensino, em sintonia com o momento de desenvolvimento da indústria e do sistema capitalista dominante no país, além da transferência para o setor produtivo da responsabilidade pelo processo de formação e qualificação de mão de obra para atuar na indústria e comércio, através da criação do Senai (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial) e Senac (Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial), entidades pioneiras constitutivas de um conjunto de organizações educacionais atualmente denominado de Sistema S, que recebe recursos públicos para formar profissionais em atendimento às necessidades do mercado de trabalho.

Também o Plano de Metas do Governo (1956-1961) de Juscelino Kubitschek, sustentado numa política de maior participação do Estado na economia e que deixou como marcos na área da educação a criação da Universidade de Brasília e a transformação das Escolas da rede federal de educação profissional e tecnológica em Autarquias, com autonomia didática e de gestão administrativa e financeira, passando a ser denominadas Escolas Técnicas Federais. Nessa nova realidade, essas Escolas intensificam, gradativamente, a formação de técnicos: mão de obra indispensável diante da finalidade de atender aos objetivos e metas desenvolvimentistas, especialmente quanto aos grandes investimentos na área de infraestrutura do país, em face da aceleração do processo de acumulação industrial.

Durante o período do Regime Militar (1964-1985), o governo incentivou e apoiou as escolas públicas de educação profissional em todo o país, no entanto viu malograr seu projeto de universalizar o ensino profissional em nível de 2º grau, estabelecido pelas Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus aprovadas pela Lei nº 5.692/1971. Por outro lado, no caso das organizações da rede federal de educação profissional e tecnológica, os investimentos recebidos contribuíram para que esses estabelecimentos educacionais viessem a assumir uma posição de maior vanguarda quanto à qualidade do ensino médio e técnico no país, além de prepará-los, deixando-os aptos para a oferta de ensino em nível

superior, especialmente na formação de tecnólogos e de engenheiros de operação, situação que se concretizou por meio do processo progressivo de transformação das Escolas Técnicas Federais em Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefets). Esses estabelecimentos, dotados de característica curricular visando a verticalização da formação do estudante com base na educação em nível médio integrada à educação profissional em nível técnico, articulada com a graduação tecnológica e com a pós-graduação, numa perspectiva de otimização da infraestrutura dos Cefets no tocante às instalações físicas de laboratórios, salas de aulas, equipamentos e outros ambientes acadêmicos e de apoio didático-administrativo, bem como quanto aos recursos de pessoal docente e técnico-administrativo, por atenderem, simultaneamente, de forma articulada, aos níveis técnico e superior da educação profissional, incluindo a pós-graduação.

Nessa síntese, ainda cabe relevar a política para a educação profissional no Brasil, implementada no período 1995-2002, no contexto da reforma do Estado, com base em diretrizes econômicas neoliberais. O Decreto nº 2.208, de 17 de abril de 1997, que regulamentou o § 2º do art. 36 e os arts. 39 e 42 da Lei nº 9.394/1996, estabelecendo as Diretrizes e Bases da Educação Nacional; e, ainda, o Decreto nº 2.406, de 27 de novembro de 1997, que instituiu os Centros de Educação Tecnológica, públicos ou privados como organizações especializadas de educação profissional, com a finalidade de formar e qualificar profissionais para os diversos setores da economia e realizar pesquisa e desenvolvimento tecnológico, em estreita articulação com os setores produtivos e a sociedade; vieram caracterizar o alinhamento do Governo Federal com o princípio da publicização⁶⁹, de transferência pelo Estado para o setor público não estatal dos serviços sociais e científicos que presta. Nessa mesma linha de pensamento, foram liberados recursos para financiamento de projetos de organizações públicas e privadas sem fins lucrativos, mediante o Programa de Expansão da Educação Profissional (Proep), com o objetivo de expandir a matrícula do ensino profissionalizante, especialmente em cursos básicos e técnicos subsequentes – fragmentados em módulos, em atendimento às necessidades do mercado de trabalho, observada a condição de que, no caso de a expansão dessa matrícula ocorrer motivada pela criação de escolas pelo Governo Federal, a gestão e manutenção delas seria de responsabilidade de Estados, Municípios, organizações não-governamentais e/ou do setor produtivo. De certa forma, a reforma assume o papel de contenção de

⁶⁹ Pela Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, publicada no Diário Oficial da União de 18/5/1998 (com retificação publicada em 25/5/1998), o Governo Federal criou o Programa Nacional de Publicização, com o objetivo de qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, com atividades dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde; e definiu contrato de gestão como o instrumento jurídico a ser firmado entre o Poder Público e entidade qualificada como organização social, com vistas à formação de parceria entre as partes para o fomento e a execução das atividades anteriormente mencionadas.

prováveis conflitos sociais resultantes da falta de emprego para elevado contingente de trabalhadores, reduzindo a função da educação profissional ao atendimento às necessidades do mercado de trabalho, inclusive para qualificar mão de obra para compor um universo de pessoas de reserva, objetivando suprir as demandas do capital.

Com o estabelecimento de uma renovada política para a educação profissional e tecnológica, num processo de “contrarreforma”, o Governo Lula define, como diretriz para o fortalecimento da educação profissional e tecnológica no país, a expansão e interiorização da rede federal de escolas ofertantes dessa educação, com uma proposta de atingir, em três anos, uma matrícula da ordem de 500 (quinhentos) mil estudantes em cursos de nível técnico. Esse expressivo plano de expansão exigiu do Ministério da Educação um projeto de reordenamento da rede federal de educação profissional e tecnológica, o que foi efetivado com a criação de 38 (trinta e oito) Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia.

A política e o plano de expansão e reorganização da rede federal, assumidos no Brasil a partir do Governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, constituem matérias para análise no próximo capítulo deste trabalho.

CAPÍTULO II

EXPANSÃO E REORGANIZAÇÃO DA REDE FEDERAL

2.1. A política nacional para a educação profissional

As atuais diretrizes e bases da educação nacional, estabelecidas pela Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, deixaram a educação profissional numa condição de complementaridade⁷⁰, desvinculada dos 2 (dois) níveis definidos para a composição da educação escolar: a educação básica e a educação superior. A educação básica compreende: a educação infantil, cujo objetivo é o desenvolvimento integral da criança até 6 (seis) anos de idade; o ensino fundamental – com duração de 9 (nove) anos – tem como objetivo a formação básica do cidadão em suas atitudes e valores e é obrigatório e gratuito nas escolas públicas; e o ensino médio, anteriormente chamado de 2º grau, é a etapa final da educação básica e está estruturado em 3 (três) anos com duração mínima de 2.400 (duas mil e quatrocentas) horas. Tem como objetivo a consolidação e o aprimoramento dos conhecimentos adquiridos no ensino fundamental, a preparação para o ingresso no mercado de trabalho e nos níveis superiores de ensino e, ainda, o aprimoramento do educando como cidadão. A educação superior abrange cursos sequenciais por campo de saber, de graduação, de pós-graduação, e de extensão. A LDB de 1996, coerente com o princípio expresso no art. 209 da Constituição Brasileira de 1988, de que “o ensino é livre à iniciativa privada” seguiu a liberalidade do fundamento da prestação de serviços, garantindo a atuação livre da iniciativa privada em todos os níveis e modalidades da educação nacional.

Numa aparente situação de descompromisso do Estado para com a educação profissional, esta foi contemplada num capítulo (artigos 39, 40, 41 e 42) da referida lei, sem identificação com a instância governamental a que estaria vinculada, apenas garantindo a possibilidade de acesso a estudante matriculado ou egresso da educação básica e/ou da educação superior, bem como a trabalhadores, e com previsão de que seria desenvolvida em articulação com o ensino regular ou por diferentes formas de educação continuada. Preconiza o *caput* do art. 39, da Lei nº 9.394/1996 (BRASIL, 1996), que a “educação profissional, integrada às diferentes formas de educação, ao trabalho, à ciência e à tecnologia, conduz ao permanente desenvolvimento de aptidões para a vida produtiva”. No texto desse artigo,

⁷⁰ Também receberam tratamento destacado na LDB, como modalidade escolar não componente do sistema regular de ensino: a educação especial, o ensino militar e a educação indígena.

encontra-se referenciada a relação de integração entre educação escolar e os processos formativos, bem como o conceito de aprendizagem ao longo da vida (permanente).

A abordagem da atual LDB para a educação profissional aponta para habilitações nos níveis médio e superior, com a formação de técnicos em nível médio e graduados nas áreas tecnológicas, bem como para a atualização tecnológica continuada, ao mesmo tempo que encaminha para oferta de cursos de qualificação e requalificação nos diversos níveis de escolaridade, conforme determina o art. 42 (BRASIL, 1996): “As escolas técnicas e profissionais, além dos seus cursos regulares, oferecerão cursos especiais, abertos à comunidade, condicionada a matrícula à capacidade de aproveitamento e não necessariamente ao nível de escolaridade”.

Os artigos 40 e 41 ampliam o conceito da educação profissional, levando seu desenvolvimento para condições além da escolaridade formal e da escola, na medida em que estabelecem que todo o conhecimento adquirido na educação profissional, inclusive no trabalho poderá ser objeto de avaliação, reconhecimento e certificação para prosseguimento ou conclusão de estudos.

Em primeiro plano, esses dispositivos da LDB foram regulamentados pelo Decreto nº 2.208⁷¹, de 17 de abril de 1997, posteriormente revogado, conforme já referenciado, tendo em vista que a política educacional de governo que incorporava foi motivadora de muitas críticas e reações por parte dos segmentos acadêmicos, de autoridades políticas e de entidades vinculadas à educação, entretanto teve, como atributo positivo, colocar a educação profissional em evidência nacional, a ponto de ser incluída como pauta no debate da campanha presidencial acontecida, em 2002, e reconhecida sua importância pelos dois principais candidatos. Na verdade, os trabalhos desenvolvidos pelos estabelecimentos da rede federal não eram alvo de influente exposição em termos da mídia nacional. Essa falta de visibilidade, provavelmente, contribuiu para o preconceito de que desenvolviam formação de pessoas na lógica do mercado de trabalho, sob os imperativos dos interesses dos setores produtivos; por outro lado, pode ter representado salvaguardas de liberdade e autonomia para que, mantidos pelo Estado, desenvolvessem, por meio dos seus projetos pedagógicos, ações educacionais comprometidas com a formação integral dos educandos, mesmo caracterizando, em alguns momentos, uma situação de infidelidade política aos programas de governo.

A esquerda, ao assumir o poder, no Brasil, em 2003, e tendo como base uma proposta de governo, propugnada pelo Presidente Lula, que era ampliar as responsabilidades e ações do Estado,

⁷¹ Publicado no Diário Oficial da União de 18/4/1997.

visando assegurar a redução das desigualdades sociais e, ainda, fomentar planos com o objetivo de promoção do desenvolvimento socioeconômico regional, viabilizou a retomada do debate acerca da política pública para a educação profissional no país.

Nesse sentido, a então Secretaria de Educação Média e Tecnológica do Ministério da Educação, entre maio e junho de 2003, promoveu dois seminários em Brasília-DF, para debater e construir com representações da sociedade, pactuações sobre políticas públicas para o ensino médio e a educação profissional.

O Seminário Nacional sobre “Ensino Médio: Construção Política”, realizado no período de 19 a 21 de maio de 2003, reuniu representantes do Governo Federal, das Secretarias Estaduais de Educação e de entidades científicas, além de pesquisadores nacionais. Posteriormente, entre 16 e 18 de junho de 2003, aconteceu o Seminário Nacional “Educação Profissional: Concepções, Experiências, Problemas e Propostas”, do qual participaram mais de 1.000 (mil) pessoas, representando entidades da sociedade vinculadas à educação profissional e tecnológica, órgãos do governo e organizações sindicais.

Como resultado dos estudos, das discussões e das propostas que ocorreram nesses Seminários, o Ministério da Educação publicou, em 2003, os *Anais do Seminário Nacional de Educação Profissional: Concepções, Experiências, Problemas e Propostas* (BRASIL, 2003) e, em 2004, o documento *Proposta em discussão: Políticas Públicas para a Educação Profissional e Tecnológica* (BRASIL, 2004e).

Nos referidos Anais, estava explícita a necessidade de um novo ordenamento político, econômico e educacional, capaz de colaborar no enfrentamento da vulnerabilidade de parcelas da sociedade. Nessa perspectiva, está subentendida a compreensão da educação profissional como uma política pública de importância para o Estado, a ser desenvolvida em articulação com outras políticas públicas, como as de tecnologias e de desenvolvimento. Assim, entre seus princípios, devem predominar múltiplas ideias e concepções pedagógicas, a gestão democrática, a valorização dos profissionais do ensino e a preservação de padrões de qualidade; a sua evolução, porém, deve ocorrer integrada com os avanços da ciência e do conhecimento tecnológico, bem como com a pluralidade cultural do país. Na apresentação da referida publicação, o então Ministro de Estado da Educação, Cristóvam Buarque, diz que o

“documento traduz o anseio daqueles que com participação e espírito de cidadania acreditam na Educação Básica e na Educação Profissional, inseridas em um novo contexto tecnológico, como grande vetor capaz de romper com os preconceitos, com a dependência e com a exclusão social, males que precisam ser eliminados para vencermos o desafio de construir um Brasil mais eficiente e mais justo” (BRASIL, 2003).

Os estudos e trabalhos efetivados, em 2003, começam a refletir na modificação de algumas conceituações no início de 2004, como a alteração organizacional da estrutura da Secretaria de Educação Média e Tecnológica, pela retirada da finalidade de coordenação do ensino médio, e simultaneamente, a incorporação de algumas funções vinculadas ao ensino superior, passando a uma nova denominação: Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. Assim, fica implícito um processo de imprimir novo significado às áreas de formação técnica e tecnológica, numa concepção de educação profissional e tecnológica, posteriormente, determinado no Decreto nº 5.154⁷², de 23 de julho de 2004.

Pertinente ao documento das propostas de “Políticas Públicas para a Educação Profissional e Tecnológica”, essa publicação - resultante das análises dos Seminários e elaborada pela Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica - enfatiza:

“Assim, a educação profissional e tecnológica tem de ter, necessariamente, a intencionalidade estratégica do desenvolvimento, recusando, pois, reduzir o seu alcance a mera adaptação da formação escolar e paraescolar a necessidades dos empregadores, das forças vivas, do mercado de trabalho, sempre imprecisamente esclarecidas, o que vem a ser, em regra, definido em função do estado conjuntural de diversas relações de força. Avanços substantivos poderão ser possíveis no esclarecimento da questão, levando-se em conta que o sistema educativo, não constituindo apenas um subproduto da estrutura social, antes um campo de forças nela atuante, deverá estar atento à organização social do trabalho, sob pena de os mesmos progressos educativos desencadear efeitos sociais perversos” (BRASIL, 2004e: 5-6).

Vale salientar algumas considerações, expostas no referido documento de políticas do Ministério da Educação (MEC) e organizadas conforme itens apresentados:

- a) Concepções – entendimento de educação como formação geral e desenvolvimento integral do ser humano com base em valores éticos, políticos e sociais; e educação profissional não entendida de forma restrita como atividades de formação profissional, vinculadas aos objetivos do mercado e controle de métodos e técnicas. Cabe à educação profissional e tecnológica, vinculada ao ensino médio, viabilizar aos estudantes o domínio dos conhecimentos científicos das técnicas produtivas, diferentemente da concepção de treinamento nessas técnicas, conforme proposto em alguns casos de educação profissional modular, desintegrada da educação básica. A concepção para a educação tecnológica deve ser ampla, compreendendo as etapas formativas necessárias ao ser humano, entendendo o trabalho como condição de saber e de produção, motivadora de alterações socioeconômicas.

⁷² Publicado no Diário Oficial da União de 26/7/2004.

“A característica fundamental da educação tecnológica é registrar, sistematizar, compreender e utilizar o conceito de tecnologia, historicamente e socialmente construído, para dele fazer elemento de ensino, pesquisa e extensão numa dimensão que ultrapasse concretamente os limites das aplicações técnicas, como instrumento de inovação e transformação das atividades econômicas em benefício do cidadão, do trabalhador e do País” (BRASIL, 2004e: 15).

As permanentes transformações tecnológicas exigem, nos dias atuais, diferente do que historicamente foi assumido como política para o ensino técnico no país, uma educação tecnológica apoiada na integração do saber e fazer, com a valorização dos aspectos humanos no processo da formação técnica.

- b) Princípios gerais - os princípios estão centrados na percepção da educação profissional e tecnológica como situação estratégica para o desenvolvimento do Brasil e, nessas circunstâncias, deve: comprometer-se com a redução das desigualdades sociais encontradas no país através de planos de desenvolvimentos sustentáveis, democráticos e apropriados, comprometendo-se com as necessidades reais da sociedade; assumir que o desenvolvimento econômico é fundamental para minimizar as desigualdades extremas e estabelecer condições de soberania, compatíveis com a recuperação dos setores produtivos nacionais, inclusive a produção de tecnologia e conhecimentos; incorporar a educação básica como um direito para uma formação humanística e científica, de cidadãos criativos, através de oferta de acesso e condições de permanência dos estudantes, em escola pública de qualidade.

“O comprometimento com uma escola pública de qualidade redundará na democratização da gestão e na valorização da função docente. Isto significa um novo padrão de gestão da educação, que tenha como eixo uma educação pública de qualidade socialmente discutida e construída em processos participativos e democráticos, incorporando experiências que permitam acumular conhecimentos e inúmeras possibilidades. Impõe-se o comprometimento e o respeito às propostas de formação dos profissionais da educação que vêm sendo vivenciadas nas universidades, nas escolas e no movimento social organizado dos educadores” (BRASIL, 2004e: 20).

- c) Pressupostos específicos – algumas condições específicas são essenciais para embasar teoria e ações da educação profissional e tecnológica, tais como: articular a educação profissional e tecnológica com a educação básica visando à formação integral do educando, ultrapassando as barreiras de separação política da educação propedêutica da profissionalizante; essa vinculação viabiliza uma formação com conhecimento básico de conceitos científicos e tecnológicos, importantes para toda a vida; integrar a educação profissional e tecnológica ao mundo do trabalho com o aproveitamento da experiência do ambiente laboral como fonte de

aprendizagem e parte adicional à rotina das pessoas, uma vez que, no local de trabalho, as pessoas são estimuladas a descobrir o uso de novas tecnologias, além da interpretação crítica do espaço social onde estão inseridas; promover a interação da educação profissional e tecnológica com outras políticas públicas, oportunizando sua vinculação às políticas de geração de trabalho, emprego e renda, e de desenvolvimento regional, numa perspectiva de inclusão social e perenidade da educação tecnológica como política pública; recuperar o poder normativo da LDB (arts. 22, 35, 36 e 39 a 42), mediante a avaliação e revisão de instrumentos legais definidos pelo governo Fernando Henrique Cardoso, de desobrigação da responsabilidade da União para com a manutenção da rede de escolas de educação profissional e tecnológica no país, em prol de um processo de privatização dessa modalidade educacional; proceder à reestruturação do sistema público de ensino médio técnico e da educação profissional e tecnológica, considerando as experiências de mudanças vivenciadas nas organizações de educação profissional, pela reforma imposta pelo Decreto nº 2.208/1997; comprometer-se com a formação e valorização dos profissionais de educação profissional e tecnológica, em superação à política econômica de redução de gastos com salários nos órgãos públicos, e substituição de profissionais com mais tempo de empresa e, conseqüentemente, melhores remunerações, por pessoas jovens com baixos salários, na iniciativa privada.

“Há urgência na formulação de uma política global de formação dos profissionais da educação que articule formação inicial e continuada, plano de carreira e salários condignos, ouvidas as entidades destes profissionais. A formação de professores para a educação profissional e tecnológica necessita ser discutida em termos de legislação a ser aplicada e de seu efetivo controle na prática das instituições públicas e privadas” (BRASIL, 2004e: 25).

- d) Quadro descritivo – a oferta de educação profissional e tecnológica, nos níveis básico, técnico e tecnológico, é realizada, no país, por organizações educacionais públicas (redes federal, estadual e municipal) e privadas: Sistema S, universidades e escolas mantidas por sindicatos, fundações e organizações não governamentais de caráter religioso e/ou comunitário. A tabela 9 mostra as matrículas e concluintes no ano de 1999, por dependência administrativa, nos três níveis da educação profissional, conforme dados do Censo de Educação Profissional do Ministério da Educação.

Nível	Dependência Administrativa	Cursos		Matrícula		Concluintes 1º semestre	
		Total	%	Total	%	Total	%
Básico	Federal	1.541	5,6	72.966	3,6	59.757	3,8
	Estadual	889	3,2	120.999	5,9	62.577	4,0
	Municipal	936	3,4	79.790	3,9	56.496	3,6
	Privada	24.189	87,8	1.771.479	86,6	1.389.058	88,6
	Total	27.555	100	2.045.234	100	1.567.888	100
Técnico	Federal	594	11,9	101.015	14,1	8.821	9,7
	Estadual	1.448	28,9	265.777	37,1	37.339	40,9
	Municipal	268	5,3	37.150	5,2	5.103	5,5
	Privada	2.708	53,9	312.720	43,6	40.095	43,9
	Total	5.018	100	716.662	100	91.358	100
Tecnológico	Federal	74	17,1	10.410	10,7	656	4,7
	Estadual	63	14,6	26.580	27,4	3.680	26,2
	Municipal	7	1,6	988	1,0	135	1,0
	Privada	289	66,7	59.271	60,9	9.542	68,1
	Total	433	100	97.249	100	14.013	100

Tabela 9. Número de matrículas e concluintes no ano de 1999, por dependência administrativa, nos três níveis da educação profissional no Brasil, de acordo com dados do Censo de Educação Profissional do Ministério da Educação.

Fonte: BRASIL (2004e: 29). MEC. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. *Proposta em discussão: Políticas Públicas para a Educação Profissional e Tecnológica*. Abril, 2004. Brasília, DF, Brasil.

Pelas informações constantes na tabela 9, é notório o avanço da privatização do ensino profissional no país cuja matrícula da rede privada em cursos (tradicionalmente de carga horária baixa) do nível básico dessa educação superou os 86% (oitenta e seis por cento), ficando a rede pública responsável por atendimento inferior aos 14% (quatorze por cento). Também em nível tecnológico, a rede privada apresenta vantagem sobre a pública, com, aproximadamente, 61% (sessenta e um por cento) das matrículas. Em nível técnico, entretanto, aquele financeiramente menos atrativo, a rede pública supera o ensino particular, registrando, em 1999, uma matrícula da ordem de 56% (cinquenta e seis por cento) contra, aproximadamente, 44% (quarenta e quatro por cento) da rede privada. Quanto ao quadro de

concluïntes, a situação permanece idêntica, observando-se que a rede privada consegue ainda elevar um pouco seus percentuais, considerando os índices da educação pública.

- e) Conjuntura – considerada num contexto de dificuldades em 2004, em função da estruturação definida pelo Decreto n  2.208/1997, a proposta de mudança política passa pela: reforma do Decreto n  2.208/1997, visando à superação de aprendizagens direcionadas para a especialização de tarefas, com único foco na crença não verdadeira da empregabilidade; articulação entre níveis educacionais e esferas governamentais com vistas à superação da desarticulação no tocante às ações públicas, nos setores federal, estadual e municipal, inclusive entre Ministérios no plano federal, especialmente: Ciência e Tecnologia, Educação e Trabalho; administração dos recursos financeiros do sistema federal por organizações públicas, em vez de financiamento a projetos de fundações cuja execução ocorre na forma de administração privada; formação de docentes considerando as especificidades da educação profissional e tecnológica, uma vez que as condições vigentes dos cursos de graduação e p s-graduação ofertados pelas Universidades não contemplam a diversidade de condições dos professores e das organizações que trabalham com essa educação; gestão democrática da educação profissional e tecnológica como meta de superação do individualismo e do poder autoritário estabelecido nas realidades educacionais, bem como a democratização do acesso aos ambientes escolares pelas pessoas que necessitam.

“Assim, a primeira pergunta que se coloca é como democratizar o acesso   educação profissional e tecnológica com a manutenção dos exames seletivos, sobretudo nas escolas públicas. O acesso   limitado, bem como a participação nas decisões. É preciso rever a constituição e as deliberações dos conselhos diretores, em especial nas instituições federais” (BRASIL, 2004e: 36).

- f) Linhas estratégicas para a educação profissional e tecnológica – com fundamentação nas considerações expostas, a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica definiu 11 (onze) linhas de políticas estratégicas, associadas à proposição de ações executivas para cada estratégia, formando um conjunto teórico de sustentação para a educação profissional e tecnológica, como política pública do Governo Lula, conforme algumas referências a seguir relacionadas (BRASIL, 2004e: 39-58):

1. A educação profissional e tecnológica como política pública

Consolidação da educação profissional e tecnológica como política pública não, apenas, pela fonte de financiamento de sua manutenção, mas também e, principalmente, pelo seu compromisso com a sociedade e integração entre ciência, tecnologia, cultura e mercado de trabalho.

Apesar da execução da educação profissional e tecnológica não competir, exclusivamente, ao Estado, a sua concepção, acompanhamento e controle são objeto de uma política pública, submetida à deliberação do legislativo e do controle social, dotada de recursos orçamentários e continuidade assegurada, incorporando-a à educação básica e aos saberes específicos com vistas ao adequado exercício profissional. A educação profissional e tecnológica deve ser parte do processo integral de formação dos trabalhadores; portanto, ela deve ser concebida como política pública estratégica. Além dos trabalhadores, existem outros segmentos interessados no planejamento da educação profissional e tecnológica, tais como: os sindicatos, a iniciativa privada, fundações, associações religiosas e beneficentes, além das denominadas organizações não-governamentais⁷³ (ONGs).

É necessário, portanto, que se delineiem novos rumos estratégicos para a educação profissional e tecnológica, com o escopo de definir ações na esfera do Ministério da Educação em perfeita sintonia com o Ministério do Trabalho e Emprego, principalmente, no que concerne ao Plano Nacional de Qualificação (PNQ), paralelamente à adoção de mecanismos e providências para que as atividades dos Cefets e das escolas federais beneficiem os segmentos públicos, fortalecendo a formação integrada da educação profissional e tecnológica e a devida articulação com as Secretarias de Educação dos Estados com vistas a integrar as políticas públicas em prol da educação profissional e tecnológica, bem como a melhor forma de integrá-las às peculiaridades regionais.

⁷³ Organizações sociais estruturadas como pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, no espaço do chamado terceiro setor, com atuação em ambiente público não estatal. Atualmente no Brasil, essas organizações também são designadas como OSCIP - Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público. As ONGs e OSCIPs podem ser financiadas com recursos governamentais, com o objetivo de complementar a ação do Estado, imprimindo mais agilidade gerencial a projetos de interesse público.

2. Articulação dos diversos níveis educacionais e esferas governamentais

É voz corrente que as ações desarticuladas na educação brasileira representam uma perda de recursos humanos e financeiros incomensuráveis, além do prejuízo que afeta a qualidade das ações desenvolvidas.

Nesse sentido, as competências, em nível federal, estadual e municipal, bem como as articulações com todas as escolas públicas e privadas comprometidas com a educação profissional e tecnológica precisam ser bem definidas e trabalhadas com mais clareza, inclusive no tocante à implantação de políticas de certificação profissional, por meio de parcerias entre a rede de instituições públicas federais e estaduais de educação profissional com outros ministérios, especialmente, o Ministério do Trabalho e Emprego.

Além de outras ações igualmente importantes, a flexibilidade conferida à organização da educação profissional e tecnológica visando contemplar a diversidade de necessidades da população de trabalhadores - baixa escolaridade e falta de tempo para frequentar a escola - é, de fato, uma condição *sine qua non* para que ocorra a articulação entre os diversos níveis educacionais e esferas governamentais.

3. Organização da educação profissional e tecnológica

A organização da educação profissional e tecnológica deve ser estruturada como um subsistema público assentado nos princípios constitucionais e na LDB, incluindo, entre outros organismos, a Federação, os Estados e os municípios; centros e escolas mantidos por diferentes ONGs de cunho comunitário e religioso; ministérios e secretarias envolvidos com a formação profissional, além de articular-se com o Sistema S, que recebe contribuição compulsória do fundo público, no sentido de ampliar a discussão sobre o papel do Estado e da sociedade nessa rede e, ainda, a sua função social.

Essa organização requer, evidentemente, flexibilidade e autonomia. É importante que a educação esteja atrelada ao projeto de desenvolvimento econômico e social no intuito de atender à diversidade de situações da população brasileira e de colaborar para minimizar as desigualdades sociais, traduzindo uma compreensão crítica e social da tecnologia haja vista o trabalho que procura impregnar o mundo da escola, na medida em que capacita o cidadão para ser o protagonista das transformações numa sociedade cada vez mais subordinada aos avanços tecnológicos.

4. Educação profissional e tecnológica: financiamento, competências e responsabilidades

A responsabilidade pela educação profissional e tecnológica no que diz respeito ao financiamento e à execução é uma questão que não pode ser averiguada, ou melhor, examinada fora da lei que disciplina o sistema e os subsistemas de ensino.

Conforme estabelece o art. 211 da Constituição Brasileira de 1988, a “União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino” (BRASIL, 1988).

Considera-se pertinente discriminar, dentre outras, duas ações a serem desenvolvidas e que, certamente, contribuirão para uma melhor compreensão dessa linha de políticas estratégicas:

- Criar bolsas de educação profissional e tecnológica destinadas à formação de docentes e de iniciação à capacitação tecnológica de alunos.
- Estabelecer uma política de gestão democrática e transparente dos recursos públicos destinados à educação profissional e tecnológica.

5. A formação de docentes de educação profissional e tecnológica

A formação de docentes de educação profissional e tecnológica, de profissionais especializados e, também, de gestores tem sido uma questão complexa, demandando o estabelecimento de uma política de formação de professores para essa modalidade de educação.

Essa formação e a capacitação devem ultrapassar a aquisição de técnicas de transmissão de conteúdos para os professores e de técnicas de gestão para os dirigentes. Esses aspectos não podem ser desconsiderados, porquanto continuam sendo importantes, mas o objetivo primordial deve priorizar a formação no âmbito das políticas públicas do país, sobremaneira, as educacionais, numa perspectiva de superação do modelo de desenvolvimento socioeconômico vigente, de modo que se deve privilegiar o ser humano, oferecendo-lhe condições para que ele se aproprie do pensamento crítico, com incentivo à pós-graduação, mediante o uso e entendimento da tecnologia comprometida com o social, e não, simplesmente, considerar as relações de mercado e o fortalecimento da economia. Enfim, a formação de professores para a educação profissional e tecnológica necessita ser discutida em termos de legislação a ser aplicada e de seu efetivo controle no cotidiano das

instituições públicas e privadas, constituindo-se numa prerrogativa que permite o desenvolvimento e o aprimoramento desses profissionais, contribuindo, assim, para a qualidade social das atividades educativas.

6. A educação profissional e tecnológica, a certificação de conhecimentos e de competências
A certificação de competências é um processo em curso na Europa e nos Estados Unidos desde 1980, porém, no Brasil e em outros países da América Latina, esse processo ainda é incipiente. Foi introduzido pelo segmento empresarial e pelos governos com a aquiescência e, sobretudo, com o incentivo dos organismos internacionais, acompanhando as fases de reconversão produtiva no que tange ao desempenho profissional e, de modo particular, em atividades estritamente especializadas.

O discurso da competência, além de haver sido incorporado pelas agências de formação diretamente atreladas aos setores produtivos – Senai, Senac e outros – foi também veiculado em documentos governamentais, norteados, assim, as reformas de ensino do Ministério da Educação e programas do Ministério do Trabalho e Emprego. A certificação de conhecimentos e de saberes é bem ampla e excede os interesses mais específicos da empresa que procura, prioritariamente, o reconhecimento do padrão de qualidade para seus produtos.

Nesse sentido, dentre outras ações a serem desenvolvidas – igualmente importantes – está a implementação da certificação profissional como reconhecimento do saber e de dimensões outras do ser humano: aprender a ser, aprender a conviver, cooperar e aprender a fazer, admitindo que não é tarefa exclusiva da escola, mas também de docentes e discentes jovens e adultos trabalhadores que devem ser formados para compreender os modelos em curso e ter critérios e condições para analisar sua aplicação e consequências nas relações de trabalho.

7. Gestão democrática da educação profissional e tecnológica

É inegável a preocupação no Brasil pela busca de organizações democráticas como estratégias de superação do autoritarismo, do individualismo e, sobretudo, das desigualdades sociais.

Não há dúvidas de que a democratização da educação profissional e tecnológica passa pela implementação de uma política pública e tem, como referência, a articulação com um

novo projeto de desenvolvimento nacional e como compromisso a minimização das desigualdades sociais com a elevação dos níveis de escolaridade.

Nesse contexto, há a necessidade de proceder a uma reavaliação dos mecanismos autoritários predominantes nas escolas e entre o governo e as escolas no âmbito dos instrumentos legais e administrativos existentes, para, por exemplo, garantir às escolas a eleição de dirigentes e a composição paritária dos conselhos escolares, contemplando todos os segmentos envolvidos.

8. Avaliação da educação profissional e tecnológica e divulgação de informações

Na esfera da educação profissional e tecnológica, é constatada a necessidade da obtenção de um *feedback* acerca do que está ocorrendo nas diversas redes e instituições que as compõem. É importante que sejam definidos parâmetros de acompanhamento e avaliação própria para a educação profissional e tecnológica, ou seja, deve-se proceder a uma avaliação quantitativa e qualitativa envolvendo o subsistema como um todo, as redes públicas e privadas, e as instituições que as compõem. Ademais, deve-se procurar desenvolver e socializar uma base fidedigna de subsídios objetivando estruturar um sistema de informação.

Junto à organização do referido sistema de informação, é preciso estimular também o desenvolvimento de estudos e pesquisas que contribuam para o fortalecimento da educação profissional e tecnológica e das instituições que formam as diversas redes públicas e privadas.

9. Educação de Jovens e Adultos – EJA

A Educação de Jovens e Adultos – EJA - é a modalidade de ensino nas etapas do ensino fundamental e do ensino médio da rede escolar pública brasileira e adotada por algumas redes particulares que recebem pessoas jovens e adultos que não concluíram os respectivos anos da educação básica, em idade apropriada, independentemente do motivo.

No início dos anos 1990, o segmento da EJA passou a incluir também as classes de alfabetização inicial. Na última década, o governo brasileiro vem implementando medidas com vistas à valorização da educação de jovens e adultos ao chamar a atenção para a

função reparadora da EJA, como resgate do direito negado ao acesso à educação escolar a milhares de brasileiros.

Assim, é importante que sejam adotadas medidas para rever os marcos legais de modo a contemplar a educação de jovens e adultos como política pública de educação continuada, com destinação orçamentária específica de recursos, incluindo-a nas práticas da educação profissional e tecnológica, não esquecendo da sua vinculação à educação básica.

10. Resgate de experiências

Os inúmeros relatos de exitosas experiências que vêm sendo desenvolvidas pelas diversas instituições que integram as redes de educação profissional e tecnológica, compreendendo: instâncias governamentais – federal, estaduais e municipais – sobressaindo os antigos Cefets e escolas federais; organizações públicas estaduais e unidades do Sistema S; e experiências de organizações não-públicas, no âmbito dos movimentos sociais, recomendam a elaboração de levantamento, a avaliação e a criação de espaços de divulgação dessas experiências inovadoras.

11. Fórum Nacional de Educação Profissional e Tecnológica

Criação de um Fórum Nacional de Educação Profissional e Tecnológica como um espaço coletivo para discussão, análise e proposição de medidas em prol da educação profissional e tecnológica, vinculado ao Ministério da Educação, também com o objetivo de estabelecer uma interlocução entre a sociedade civil e o Estado, mediante um canal legítimo em termos de práticas democráticas, adequado ao favorecimento do diálogo entre os diferentes segmentos da sociedade brasileira e as administrações dos distintos governos. A promoção do Fórum é, indubitavelmente, de grande relevância no contexto das políticas públicas e oportunizará, de fato, o surgimento de novos elementos para que as organizações em nível federal, estadual e municipal se modernizem e, ainda, possam adquirir estímulos renovados visando ao aprimoramento e ao enriquecimento das suas atividades educativas.

Por fim, cabe ressaltar a importância desse documento de Políticas Públicas para a Educação Profissional e Tecnológica elaborado pelo Ministério da Educação, como instrumento gerador de grandes mudanças acontecidas no país, a partir do ano de 2005, em prol da expansão da rede federal e da oferta

de uma educação profissional e tecnológica de qualidade, numa concepção de formação de pessoas para o exercício da cidadania.

Como um dos primeiros resultados efetivos dessa nova política, o Governo Federal, em 23 de julho de 2004, editou o Decreto nº 5.154, revogando, integralmente, o Decreto nº 2.208/1997, estabelecendo nova regulamentação para o § 2º do art. 36 e para os arts. 39 a 41 da LDB, cabendo, inicialmente, ressaltar os termos dos arts. 1º e 2º do referido Decreto nº 5.154/2004 (BRASIL, 2004a):

“Art. 1º A educação profissional, prevista no art. 39 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), observadas as diretrizes curriculares nacionais definidas pelo Conselho Nacional de Educação, será desenvolvida por meio de cursos e programas de:

I - formação inicial e continuada de trabalhadores;

II - educação profissional técnica de nível médio; e

III - educação profissional tecnológica de graduação e de pós-graduação.

Art. 2º A educação profissional observará as seguintes premissas:

I - organização, por áreas profissionais, em função da estrutura sócio-ocupacional e tecnológica;

II - articulação de esforços das áreas da educação, do trabalho e emprego, e da ciência e tecnologia”.

O art. 1º acima destacado apresenta nova conceituação para os antigos e segmentados níveis básico, técnico e tecnológico da revogada estruturação da educação profissional, promovendo o seu desenvolvimento mediante cursos e programas de terminologia afim com os níveis escolares da educação nacional (básica e superior) conforme definido na LDB. Além disso, encontra-se, nos arts. 1º e 2º, a base da nomenclatura “educação profissional e tecnológica” assumida pelo Ministério da Educação.

Outro importante marco da nova regulamentação dos arts. 39 a 41 da LDB - alvo da luta da rede federal e de pesquisadores da educação - foi a viabilidade da oferta⁷⁴ do ensino médio integrado à educação profissional, devidamente estabelecida no inciso I do § 1º do art. 4º do Decreto nº 5.154/2004:

“§ 1º A articulação entre a educação profissional técnica de nível médio e o ensino médio dar-se-á de forma:

I - integrada, oferecida somente a quem já tenha concluído o ensino fundamental, sendo o curso planejado de modo a conduzir o aluno à habilitação profissional técnica de nível médio, na mesma instituição de ensino, contando com matrícula única para cada aluno” (BRASIL, 2004a).

Por outro lado, além das formas integrada e subsequente, a manutenção da opção da oferta da educação profissional técnica em nível médio na forma de concomitância com o ensino médio,

⁷⁴ De acordo com os incisos II e III do § 1º do art. 4º da Lei 5.154/2004, a articulação entre o ensino médio e a educação profissional técnica de nível médio, também pode ser realizada nas formas concomitante ou subsequente (para quem já tenha concluído o ensino médio). A concomitância entre o ensino médio e a educação profissional técnica de nível médio exige matrículas distintas para cada curso, podendo ser realizada na mesma instituição de ensino ou em instituições de ensino distintas, através de convênio de intercomplementaridade.

similarmente a condição preconizada pelo revogado Decreto nº 2.208/1997, também foi alvo de críticas quanto à regulamentação do Decreto nº 5.154/2004. Ramos (2005: 125), se posiciona contra

“a compreensão de que a Educação Profissional Técnica de nível médio deva ser oferecida *simultaneamente* e ao longo do Ensino Médio. A proposta de integração distingue-se de simultaneidade. Este último princípio está de acordo com o da *independência* entre os cursos. Não foi isto que se buscou instituir com o Decreto nº 5.154/2004”.

Pelo Decreto nº 5.840⁷⁵, de 13 de julho de 2006, o Governo Federal instituiu, no âmbito federal, o Proeja - Programa de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos.

O decreto ainda prevê que os cursos e programas do Proeja também poderão ser adotados por estabelecimentos educacionais dos sistemas públicos de ensino estaduais e municipais e pelas entidades privadas vinculadas ao Sistema S, desde que vinculados a “projeto pedagógico integrado único, inclusive quando envolver articulações interinstitucionais ou intergovernamentais”.

Quanto à abrangência de cursos e programas, as definições são estabelecidas pelos §§ 1º e 2º do art. 1º do referido Decreto nº 5.840/2006 (BRASIL, 2006b), que determinam:

“§ 1º O PROEJA abrangerá os seguintes cursos e programas de educação profissional:

I - formação inicial e continuada de trabalhadores; e

II - educação profissional técnica de nível médio.

§ 2º Os cursos e programas do PROEJA deverão considerar as características dos jovens e adultos atendidos, e poderão ser articulados:

I - ao ensino fundamental ou ao ensino médio, objetivando a elevação do nível de escolaridade do trabalhador, no caso da formação inicial e continuada de trabalhadores, nos termos do art. 3º, § 2º, do Decreto nº 5.154, de 23 de julho de 2004; e

II - ao ensino médio, de forma integrada ou concomitante, nos termos do art. 4º, § 1º, incisos I e II, do Decreto nº 5.154, de 2004”.

Em consonância com uma das linhas de políticas estratégicas do documento das propostas de políticas públicas para a educação profissional e tecnológica, elaborado em 2003, a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica realizou entre 5 e 8 de novembro de 2006, em Brasília-DF, a 1ª Conferência Nacional de Educação Profissional e Tecnológica, que teve como tema “Educação profissional como estratégia para o desenvolvimento e a inclusão social”, da qual participaram mais de 2.000 (duas mil) pessoas, entre delegados, educadores, gestores e outros representantes da sociedade interessados na educação profissional.

⁷⁵ Publicado no Diário Oficial da União de 14/7/2006.

A Conferência Nacional foi organizada em torno de 5 (cinco) eixos temáticos, com os resultados de debates e votações explicitados por meio de dezenas de propostas aprovadas. Seguem, pois, relacionados os eixos temáticos, associando a cada um deles uma diretriz de política aprovada (BRASIL, 2007c):

- a) Eixo Temático I - O Papel da Educação Profissional e Tecnológica no desenvolvimento nacional e nas políticas de inclusão social
 - Democratizar e assegurar a oferta de Educação Profissional e Tecnológica, possibilitando acesso e permanência aos cursos e programas (formação inicial e continuada dos trabalhadores/Educação Profissional Técnica de Nível Médio/Educação Profissional Tecnológica de Graduação e Pós-graduação) para todos os segmentos sociais.
- b) Eixo Temático II - Financiamento da Educação Profissional e Tecnológica (EPT)
 - Mobilizar esforços para a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica, constituído pela manutenção das atuais fontes de financiamento e de outras, extraídas de fundos e programas já existentes, e que municípios, estados e União possam investir em até 5% do orçamento destinado à educação em EPT, ou de outras que venham a ser criadas, respeitando os dispositivos constitucionais vigentes, com ampla divulgação e discussão junto aos gestores das atuais fontes de recursos, fundos e programas, organizações da sociedade civil e outros segmentos interessados.
- c) Eixo Temático III - A Organização institucional e papel das instâncias de governo e da sociedade civil
 - Promover e assegurar a articulação entre os diversos segmentos institucionais, instâncias de governo (federal, estadual e municipal), da sociedade civil organizada e instituições ofertantes de EPT, com vistas à integração das políticas públicas em prol da EPT, bem como de sua adequação às peculiaridades de âmbito local, regional, nacional e mundial.
- d) Eixo Temático IV - Estratégias operacionais de desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica
 - 1. Sistema de administração
 - Estabelecer, por meio de instâncias colegiadas, como conselhos e fóruns, e órgãos governamentais, tais como Controladoria Geral da União e Tribunal de Contas da União, mecanismos de planejamento participativo, acompanhamento e controle das políticas

públicas de Educação Profissional e Tecnológica nas três esferas de governo, nas instituições públicas e privadas, bem como em organizações sindicais, organizações comunitárias e não-governamentais, possibilitando a participação democrática dos atores envolvidos.

2. Proposta Pedagógica

- Elaborar currículos para as diferentes formas de articulação da educação profissional com os diversos níveis educacionais, priorizando o trabalho como princípio educativo, articulando ciência, tecnologia e cultura, considerando a realidade do mundo do trabalho.

3. Educação a Distância (EAD)

- Expandir, incentivar e democratizar o acesso às Tecnologias de Informação e Comunicação, objetivando a ampliação da capacidade de inovação no âmbito da EAD, promovendo a inclusão digital e a atualização permanente dos recursos humanos e equipamentos dos espaços institucionais gratuitos.

e) Eixo Temático V - A relação da Educação Profissional e Tecnológica com a universalização da educação básica

- Compete aos sistemas públicos de ensino estimular, em seus sistemas e redes, a criação, a implantação, a implementação e a expansão da Educação Profissional e Tecnológica integrada à Educação de Jovens e Adultos, por meio de políticas públicas específicas, observada a realidade de cada Estado e, preferencialmente, o nível de ensino que melhor responda às necessidades locais/regionais.

Avançando na questão do Financiamento para a Educação Profissional e Tecnológica, na diretriz da criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica, o então deputado federal Átila Lira⁷⁶, com base em Moção⁷⁷ aprovada na 1ª Conferência Nacional de Educação Profissional e Tecnológica, apresentou, com o apoio do Ministério da Educação, o Projeto de Lei que, na Câmara dos Deputados, recebeu o nº 1.754/2007, propondo a retirada de percentual correspondente, no mínimo, a 30 % (trinta por cento) dos recursos originários das contribuições compulsórias sobre a folha de

⁷⁶ Átila Freitas Lira ocupou o cargo de Secretário de Educação Média e Tecnológica do Ministério da Educação no primeiro mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995 a 1998).

⁷⁷ Os delegados presentes à plenária final da Conferência aprovaram Moção para ser encaminhada ao Congresso Nacional do Brasil, ao Poder Executivo e aos dirigentes do Sistema S, apelando “no sentido de que esse Sistema reforce seu papel de executor de políticas públicas de desenvolvimento e inclusão socioeducativa de adolescentes, jovens e adultos destinando vagas aos alunos dos sistemas e redes públicas de ensino em um percentual que corresponda, no mínimo, a 30 % dos seus recursos orçamentários”. Ver MEC. Secretaria de Educação Média e Tecnológica. *Anais e deliberações da I Conferência Nacional de Educação Profissional e Tecnológica*. 2007. Brasília, DF, Brasil.

salários dos empregadores (recursos de financiamento do Sistema S), para aplicação na oferta de vagas gratuitas pelos sistemas públicos de educação profissional e tecnológica.

O Projeto de Lei, conforme esperado, foi duramente criticado e combatido especialmente pelas Confederações Nacionais da Indústria e do Comércio, entidades beneficiárias da maior parcela dos recursos em disputa. As dificuldades de aprovação do projeto no Congresso Nacional e as ameaças de redimensionamento do financiamento público ao Sistema S (de administração privada) projetado na década de 1940, numa realidade social totalmente diversa da vivenciada no Brasil do século XXI, fizeram com que governo e confederações de empresários desenvolvessem demoradas negociações e encontrassem um acordo, tendo o Ministério da Educação desistido da proposta de criação do Fundo Nacional de Formação Técnica e Profissional enquanto as Confederações de Empregadores, mediante os Serviços Nacionais de Aprendizagem Industrial e Comercial, e dos Serviços Sociais da Indústria e do Comércio, passariam a investir percentual de suas receitas líquidas da contribuição compulsória, em educação básica, formação inicial e continuada e ações educativas, ofertando gratuidade de vagas para estudantes de baixa renda, trabalhadores e seus dependentes.

Pelo pacto acordado⁷⁸, os referidos Serviços, a partir de 2009, passam a comprometer, anualmente, os percentuais constantes da tabela 10, das respectivas receitas de contribuição compulsória líquida com programação de gratuidade.

Entidade	2009	2010	2011	2012	2013	A partir de 2014
Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac)	20%	25%	35%	45%	55%	66,67%
Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai)	50%	53%	56%	59%	62%	66,66%
Serviço Social do Comércio (Sesc)	5%	7,5%	10%	12,5%	15%	16,67%
Serviço Social da Indústria (Sesi)	6%	7%	10%	12%	14%	16,67%

Tabela 10. Percentual das respectivas receitas líquidas de contribuição compulsória que Senac, Senai, Sesc e Sesi, anualmente, têm que investir em programa de gratuidade com oferta de vagas para estudantes de baixa renda, trabalhadores e seus dependentes.

Elaboração própria.

Fonte: Decretos de nºs 6.632/2008, 6.633/2008, 6.635/2008 e 6.637/2008.

⁷⁸

Ver os Decretos de nºs 6.632/2008, 6.633/2008, 6.635/2008 e 6.637/2008; publicados no Diário Oficial da União de 6/11/2008.

Cabe, ainda, esclarecer que, nos casos dos Serviços Sociais do Comércio e da Indústria, os percentuais vinculados ao desenvolvimento de ações educacionais gratuitas, relacionados na tabela 10, representam 50% (cinquenta por cento) do valor anual que terão que aplicar nos programas de educação.

Pelas estimativas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) - fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República - o acordo entre o Ministério da Educação e as Confederações do Comércio e da Indústria representa, a partir de 2014, aplicação dos referidos percentuais sobre recursos da ordem de R\$ 3,2 bilhões⁷⁹ anuais, para financiamento de educação gratuita para a população.

Como arremate das mudanças efetivadas pelos Decretos n°s 5.154/2004 e 5.840/2006, o Congresso Nacional aprovou a Lei n° 11.741⁸⁰, de 16 de julho de 2008, alterando dispositivos da Lei n° 9.394/1996, visando incorporar as políticas educacionais, estabelecidas nos referidos Decretos, à LDB, “para redimensionar, institucionalizar e integrar as ações da educação profissional técnica de nível médio, da educação de jovens e adultos e da educação profissional e tecnológica” (BRASIL, 2008e).

Nesse contexto de políticas, está configurada uma perspectiva de a educação profissional e tecnológica no país haver superado a completa submissão à lógica do capital vivenciada no governo de Fernando Henrique Cardoso, passando a se constituir num modelo próprio brasileiro próximo da concepção de ensino politécnico; no entanto foi desenvolvido com base num regime de governo capitalista, com a intencionalidade de integrar bases de conhecimentos gerais científicas e tecnológicas, valorizando as relações humanas e ultrapassando constrangimentos burocráticos e de mercado, para formar profissionais visando ao exercício da cidadania. No entendimento de Frigotto (2005: 77):

“Considerando-se a contingência de milhares de jovens que necessitam, o mais cedo possível, buscar um emprego ou atuar em diferentes formas de atividades econômicas que gerem sua subsistência, parece pertinente que se faculte aos mesmos a realização de um ensino médio que, ao mesmo tempo em que preserva sua qualidade de educação básica como direito social e subjetivo, possa situá-los mais especificamente em uma área técnica ou tecnológica”.

Analisando as possibilidades e a realidade da educação profissional e tecnológica no sistema educacional brasileiro, Ciavatta (2005: 98) considera que *“o primeiro pressuposto da formação integrada é*

⁷⁹ Para maiores informações, consultar LULA, Edla (2008). Sistema ‘S’ – Com mais de 60 anos é hora de reformar – *Revista Desafios do desenvolvimento* (2008: 38-43) – ISSN 1806-9363, ano 5, n.44. Brasília.

⁸⁰ Publicada no Diário Oficial da União de 17/7/2008.

a existência de um projeto de sociedade” com compromisso de romper com a percepção simplista de formação para o mercado de trabalho, observando, no entanto, que se a educação

“de jovens e adultos não pode ser reduzida às necessidades estritas do mercado de trabalho, ela não pode ser alheia às suas necessidades de sobrevivência e às exigências da produção econômica, como campo de onde os sujeitos sociais retiram os meios de vida. Em consequência, os estudos locais, a identificação das oportunidades ocupacionais não é um dado desprezível, pelo contrário, é parte do processo educativo” (Ciavatta, 2005: 89-90).

2.2. O projeto de expansão da educação profissional no Brasil de 2003 a 2014

Para viabilizar a proposta assumida de política pública de expansão da rede federal, visando à democratização do acesso da educação profissional e tecnológica à população de todo o território nacional, numa perspectiva de diminuição das desigualdades regionais e de um desenvolvimento social sustentável, o Ministério da Educação elaborou um projeto de ampliação para a Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, compreendendo a construção de Escolas Técnicas nos estados onde ainda não dispunham dessas organizações educativas, bem como nas periferias de grandes cidades e municípios do interior, distantes das capitais, com potencialidades estratégicas para a oferta de uma educação de excelência, pública e gratuita para pessoas de menor condição econômica. É perceptível na ideia - quase cem anos depois - a concepção pioneira de Nilo Peçanha, referente à preocupação com a amplitude geográfica na oferta de oportunidades de formação técnica, em consonância com os arranjos econômicos e de produção locais.

Entretanto, havia um grande obstáculo a superar, a proibição expressa no § 5º da Lei nº 8.948/1994, de que a

“expansão da oferta de educação profissional, mediante a criação de novas unidades de ensino por parte da União, somente poderá ocorrer em parceria com Estados, Municípios, Distrito Federal, setor produtivo ou organizações não-governamentais, que serão responsáveis pela manutenção e gestão dos novos estabelecimentos de ensino” (BRASIL, 1994a).

Convém esclarecer que o referido parágrafo foi incluído na Lei nº 8.948/1994 pela Lei nº 9.649⁸¹, de 27 de maio de 1998, durante o Governo Fernando Henrique Cardoso, apoiado nas orientações neoliberais e acordos de submissão ao capital internacional, especialmente no já anteriormente relatado Convênio de Financiamento do Programa de Expansão da Educação Profissional (Proep).

⁸¹ Publicada no Diário Oficial de 28/5/1998, com retificação publicada no Diário Oficial da União de 5/6/1998.

Não obtendo apoio no Congresso Nacional para a simples revogação da Lei nº 9.649/1998, o Ministério da Educação (MEC) conseguiu pela Lei nº 11.195⁸², de 18 de novembro de 2005, que fosse dada uma nova redação para o referido § 5º, com a substituição da expressão “somente poderá ocorrer em parceria com Estados,” por “ocorrerá, preferencialmente, em parceria com Estados”, no corpo do texto.

Assim, vencida a pendência jurídica e estando a União em condições para investir na instalação e manutenção de novas unidades educacionais federais, ainda no final do ano de 2005, o MEC fez o lançamento da chamada fase 1 do projeto de expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, objetivando a implantação de 64 (sessenta e quatro) Unidades Escolares, constituindo-se de: criação de Escolas Técnicas e Agrotécnicas, construção de Unidades de Ensino Descentralizadas e federalização de escolas não pertencentes à rede federal. O plano foi concebido para atender às “23 Unidades da Federação com a instalação de, pelo menos, uma Instituição Federal de Educação Tecnológica”, com abrangência de atendimento à população de, aproximadamente, 1.500 municípios do país. Referente a novos ingressos e investimentos na educação profissional e tecnológica, a previsão contemplava a criação de

“ 74.136 novas vagas em cursos técnicos de nível médio e superiores de tecnologia. A proposta implica ainda na geração de 5.513 novos postos de trabalho, dos quais 2.110 são de cargos de professor, e no aporte de R\$ 99,5 milhões para edificação (ou adaptação de estruturas já existentes) e equipagem das novas unidades de ensino” (BRASIL, 2005d: 7).

Na realidade, concomitante ao lançamento do projeto, foi divulgada a relação de cidades a serem contempladas com as Escolas, uma vez que, paralelamente ao tempo do trabalho de mudança na legislação, a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec) do MEC avaliava e selecionava os municípios que seriam atendidos, em função do preenchimento de critérios sociais e da garantia mínima de terreno em condições de iniciar a construção da unidade educacional, como contrapartida de infraestrutura por parte das prefeituras.

Numa abordagem pedagógica, os projetos educacionais deveriam ser alinhados com a política governamental de consolidar a relação entre educação básica e educação profissional, na busca de uma formação integral, para a cidadania, estímulo à iniciação científica e desenvolvimento da inovação

⁸² Publicada no Diário Oficial da União de 18/11/2005 - Edição extra.

tecnológica e de abertura para os programas da Educação de Jovens e Adultos, voltados ao atendimento das respectivas comunidades.

Nessa primeira fase, o Rio Grande do Norte foi contemplado com a implantação das Unidades de Ensino da Zona Norte de Natal, de Ipanguaçu e de Currais Novos, essa última com o apoio do Governo do Rio Grande do Norte que transferiu ao então Cefet-RN as instalações do recém-construído Centro Tecnológico do Queijo, como contrapartida para a instalação do Estabelecimento Escolar na referida cidade. Foram investidos, inicialmente, em obras e equipamentos pelo Governo Federal, recursos da ordem de R\$ 6.000.000,00 (seis milhões de reais) para a implantação das três Escolas federais no Estado.

Pela repercussão positiva junto à sociedade brasileira, o projeto de expansão da rede federal cresceu de prioridade no segundo mandato (2007 a 2010) do Presidente Lula, que solicitou ao Ministério da Educação a instalação de “uma escola técnica em cada cidade polo do país”. Para o atendimento dessa política governamental, a Setec do Ministério da Educação estruturou um plano denominado de fase 2 do projeto de expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, compreendendo a implantação de 150 (cento e cinquenta) unidades educacionais, prioritariamente, em cidades polo de mesorregiões nos Estados, buscando observar uma distribuição geográfica equilibrada entre essas cidades, bem como fatores sociais e econômicos decorrentes de arranjos produtivos locais, além de possíveis parcerias municipais de investimento na futura Escola. Para tanto, em 24 de abril de 2007, o Ministério da Educação publicou o edital de Chamada Pública⁸³ MEC/Setec nº 001/2007, contextualizando ser uma iniciativa do Governo Federal a implantação, em 4 (quatro) anos, de 150 (cento e cinquenta) novas Unidades Escolares, em municípios pré-selecionados, distribuídos nos 26 (vinte e seis) Estados da federação e no Distrito Federal, oferecendo ao país condições favoráveis à formação e qualificação profissional, como suporte ao desenvolvimento da atividade produtiva, oportunidades de geração e disseminação de conhecimentos científicos e tecnológicos e estímulo ao desenvolvimento socioeconômico em níveis local e regional. Ademais, o plano visa à interiorização da oferta pública de educação profissional e de ensino superior.

Por outro lado, determina prazos para o Distrito Federal e Prefeituras dos municípios, contemplados pelo edital, apresentarem projetos de adesão e as respectivas propostas de contrapartidas

⁸³ Edital disponibilizado em http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf/edital_chamadapublica_fase2.pdf. Recuperado em 5 de janeiro de 2014.

obrigatórias e complementares - condição necessária à definição dos encaminhamentos dos processos de implantação das escolas em suas respectivas localidades.

A meta do Presidente Lula de concluir o segundo mandato, em 31 de dezembro de 2010, deixando o Brasil com 354 (trezentas e cinquenta e quatro) escolas de educação profissional e tecnológicas instaladas foi cumprida. Dessas, 14 (quatorze) instaladas no Rio Grande do Norte, das quais, 9 (nove) Unidades de Ensino novas foram implantadas pela referida fase 2 da expansão, nas cidades de Apodi, Caicó, João Câmara, Macau, Natal-Cidade Alta, Nova Cruz, Parnamirim, Pau dos Ferros e Santa Cruz, representando um investimento inicial do Governo Federal no Estado de, aproximadamente, R\$ 45.000.000,00 (quarenta e cinco milhões de reais). Conforme posicionamento do Ministério da Educação (BRASIL, 2013c):

“A rede federal está vivenciando a maior expansão de sua história. De 1909 a 2002, foram construídas 140 escolas técnicas no país. Entre 2003 e 2010, o Ministério da Educação entregou à população as 214 previstas no plano de expansão da rede federal de educação profissional. Além disso, outras escolas foram federalizadas. O MEC está investindo mais de R\$ 1,1 bilhão na expansão da educação profissional. Atualmente, são 354 unidades e mais de 400 mil vagas em todo o país”.

Os dados da expansão e reestruturação da rede federal, relativos à matrícula em educação profissional de nível técnico integrado ao ensino médio, de educação profissional de nível técnico Proeja e de ensino superior, no período de 2003 a 2010, que constam da tabela 11, indicam que a política implementada pelo Ministério da Educação fez mais do que duplicar o atendimento da rede federal em, apenas, 7 (sete) anos.

Especificação / Ano	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Nível superior	33,8	35,7	39,4	43,6	47,3	53,4	81,1	103,5
Nível médio e Proeja	79,8	82,6	89,5	94,2	115,4	133,7	159,6	178,6
Soma	113,6	118,4	129,0	137,9	162,8	187,2	240,7	282,1

Tabela 11. Números (em milhares) da matrícula da rede federal, em educação profissional de nível técnico integrado ao ensino médio, de educação profissional de nível técnico Proeja e de ensino superior, no período de 2003 a 2010.

Elaboração própria.

Fonte: Inep/MEC (BRASIL, 2011c: 76).

Com relação à política pública, é pertinente, ainda, mencionar a criação, em 2007, do programa Brasil Profissionalizado, através do qual o Governo Federal apoia as redes estaduais de educação profissional e tecnológica, com financiamento de recursos para construção e melhoria de unidades

escolares, mediante a celebração de convênios com os Estados. Entre 2008 e 2010, foram transferidos recursos no montante de R\$ 1.508,8 milhões, para atender projetos de construção de 176 (cento e setenta e seis) novas escolas e de reformas/ampliações em 543 (quinhentas e quarenta e três) outras escolas (BRASIL, 2011c: 78).

Também em 2007, visando ampliar a oferta de cursos técnicos em nível médio públicos no Brasil, foi lançado pela Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica, o Sistema Escola Técnica Aberta do Brasil – Rede e-Tec Brasil, para, através da modalidade de educação a distância, levar cursos técnicos a regiões distantes e as periferias de áreas metropolitanas, em regime de colaboração com estados e municípios. Até o ano de 2010, 291 (duzentos e noventa e um) polos da Rede e-Tec haviam sido implantados, em 20 (vinte) estados da federação, registrando o sistema em 2010 uma matrícula de 28.744 estudantes, distribuídos em 38 (trinta e oito) cursos em execução (BRASIL, 2011c: 81).

Provavelmente, como consequência do processo de renovadas mudanças nas políticas educacionais em curtos espaços de tempo, da diversidade de organizações profissionais e tecnológicas em ação (dois grupos de Centros Federais de Educação Tecnológica com autonomias diferenciadas, especialmente quanto à atuação no ensino superior; Escolas Técnicas e Agrotécnicas criadas como autarquias, e outras como Unidades de Ensino Descentralizadas sem autonomia administrativa; além de Escolas ou Colégios Técnicos subordinados a Universidades), e maximização pelo célere projeto de ampliação, começaram a surgir conflitos dentro do conjunto dessas organizações expondo relações frouxas, não articuladas, vivenciadas no contexto organizacional da rede federal em questão.

Em termos panorâmicos, 3 (três) centros de tensões aconteciam. Um, das Unidades de Ensino Descentralizadas e Colégios Técnicos vinculados às Universidades, que queriam dispor de maior autonomia, o que lhes negavam as autarquias às quais estavam subordinados e faltava poder ao Ministério da Educação para equacionar a questão. Outro, das autarquias federais, Escolas Técnicas e Escolas Agrotécnicas, que se sentiam em condições e pretendiam alcançar a titulação de Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefets), mas não obtinham o respaldo da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. O terceiro núcleo de tensões concentrava-se no debate entre os Cefets sobre a definição de um padrão de referência de Universidade Tecnológica com base no modelo Cefet, além do debate entre os Cefets e o Ministério da Educação que não concordava com a discussão política do tema.

Inconformados com o posicionamento do Ministério da Educação, os Centros Federais de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca do Rio de Janeiro, o de Minas Gerais e o do Paraná,

passaram a atuar junto a parlamentares no Congresso Nacional, buscando uma solução para o pleito, tendo obtido sucesso o Cefet Paraná, transformado em Universidade Tecnológica Federal do Paraná pela Lei nº 11.184⁸⁴, de 7 de outubro de 2005.

De certa forma, em reação às apreensões e constrangimentos, o Ministério da Educação coloca em debate uma proposta de reestruturação organizacional da rede federal de educação profissional e tecnológica, numa concepção de integração regional das Unidades Escolares para constituição de uma nova organização, a ser denominada de Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia.

A configuração organizacional sugerida apresentava grande semelhança com a política de “agrupamento de escolas”, com origem em Portugal há mais de uma década, detalhado em texto⁸⁵ apresentado por Licínio Lima (2011b). De acordo com o art. 5º do “Regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário”, aprovado em Portugal e publicado como anexo do Decreto-lei n.º 115-A/98⁸⁶, de 04 de maio de 1998:

“O agrupamento de escolas é uma unidade organizacional, dotada de órgãos próprios de administração e gestão, constituída por estabelecimentos de educação pré-escolar e de um ou mais níveis e ciclos de ensino, a partir de um projecto pedagógico comum” (PORTUGAL, 1998).

Analisando a crise da Escola pública portuguesa, Almerindo Afonso (2005: 13) diz que os processos

“de constituição dos *agrupamentos de escolas* não parecem iniciar em consequência de decisões políticas informadas e induzidas por um impulso de democratização social e educacional da escola pública. Ao contrário, mesmo que alguns actores individuais e colectivos deles se tenham apropriado com intencionalidades diversas, eles parecem ser sobretudo resultado de medidas administrativas neoliberais que esfacelam a centralidade e identidade da Escola pública”.

Na conclusão de trabalho de investigação realizado num agrupamento vertical constituído por 21 (vinte e um) estabelecimentos portugueses de ensino, Manuel Flores (2005: 235) relata:

“o que encontramos foi a confirmação da tradição fortemente centralizadora do Estado (e das estruturas desconcentradas da Administração Central), cuja influência continua a ser determinante porque condicionadora e limitadora dos processos e práticas de decisão e governação das escolas. Constatamos, ainda, que a operacionalização da proposta prevista no Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de Maio, ficou marcada por um processo eminentemente hierárquico em que prevaleceu a lógica da imposição

⁸⁴ Publicada no Diário Oficial da União de 10/10/2005.

⁸⁵ Ver O agrupamento de escolas como novo escalão da administração centralizada. In LIMA, Licínio C. (2011b). *Administração Escolar: Estudos*. Porto: Porto Editora.

⁸⁶ Ver Diário da República nº 102, Série I, Parte A, de 4/5/1998, Suplemento 1 - Portugal.

administrativa a partir do centro do 'sistema educativo', e também da indução política local/autárquica, em detrimento de uma dinâmica dos próprios actores”.

Ainda sobre o agrupamento de escolas estudado, Flores (2005: 241) conclui: “não se registra uma efectiva mudança de paradigma da administração do 'sistema educativo' e das escolas, prevalecendo lógicas centralistas e critérios economicistas em detrimento de processos democráticos e participativos”.

Sobre os atuais agrupamentos de escolas em Portugal, Lima (2011b: 111), assim, se posiciona:

“difícilmente poderão vir a constituir-se em redes, e muito menos de tipo policêntrico. Uma rede de escolas, agrupadas ou não agrupadas, só poderá vir a alcançar uma organização de tipo policêntrico se as escolas singulares forem minimamente centrais do ponto de vista não apenas educativo e pedagógico, mas também do ponto de vista das políticas educativas e da administração”.

Constata-se, pois, que o clima vivenciado na rede federal era característico de um modelo anárquico, pela falta de clareza dos objetivos da proposta de reforma, ambiguidades em função de procedimentos não claros e/ou não partilhados e jogo de interesses. Visando acabar com as desarticulações, no uso da força do poder legal, o Governo Federal editou o Decreto nº 6.095⁸⁷, de 24 de abril de 2007, estabelecendo “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 Tecnológica”.

Estabeleceu o art. 1º do referido Decreto nº 6.095/2007 (BRASIL, 2007a):

“O Ministério da Educação estimulará o processo de reorganização das instituições federais de educação profissional e tecnológica, a fim de que atuem de forma integrada regionalmente, nos termos deste Decreto.

§ 1º A reorganização referida no *caput* pautar-se-á pelo modelo de Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia - IFET, definido por este Decreto, com natureza jurídica de autarquia, detentores de autonomia administrativa, patrimonial, didático-pedagógica e disciplinar, respeitadas as vinculações nele previstas.

§ 2º Os projetos de lei de criação dos IFETs considerarão cada instituto como instituição de educação superior, básica e profissional, pluricurricular e multicampus, especializada na oferta de educação profissional e tecnológica nas diferentes modalidades de ensino, com base na conjugação de conhecimentos técnicos e tecnológicos às suas práticas pedagógicas, nos termos do modelo estabelecido neste Decreto e das respectivas leis de criação.

§ 3º Os projetos de lei de criação dos IFETs tratarão de sua organização em bases territoriais definidas, compreendidas na dimensão geográfica de um Estado, do Distrito Federal ou de uma ou mais mesorregiões dentro de um mesmo Estado, caracterizadas por identidades históricas, culturais, sociais e econômicas”.

Ademais, determinava o decreto que a criação de outras e a expansão das instituições federais de educação profissional e tecnológica, obedeceriam, preferencialmente, ao modelo de Ifet. Nessa forma, buscava o Ministério da Educação encerrar qualquer discussão relativa ao projeto de implantação de

⁸⁷ Publicado no Diário Oficial da União de 25/4/2007.

Universidade Tecnológica a partir da transformação de Centro Federal de Educação Tecnológica, conforme acontecido com o ex-Cefet Paraná.

A surpresa do autoritarismo da edição do Decreto nº 6.095/2007, num governo de viés democrático, em vez de reduzir o campo das discussões, ocorridas, principalmente, no âmbito do Conselho de dirigentes dos Cefets (Concefet) e da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec), proporcionou visibilidade e intensidade aos debates, conduzidos de várias formas no interior das organizações educativas da rede federal, ao mesmo tempo que era levado além das fronteiras do executivo, para parlamentares do Congresso Nacional.

O fato de o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia ser uma entidade organizacional educativa incipiente, sem referência na legislação nacional, fez com que a resistência ao novo prosperasse, motivada pelas incertezas conceituais do modelo, e, também, do que estaria invisível no projeto em termos políticos, em face do fantasma das políticas neoliberais. Naturalmente, conforme as visões das pessoas e das culturas organizacionais, as concepções geravam constantes ambientes de debates dentro da Setec. Contudo, a expressiva capacidade de diálogo e negociação demonstrada pelo Ministro da Educação, superou, paulatinamente, as resistências e viabilizou a adesão de quase todos os Estabelecimentos ao projeto de reordenamento, excetuando-se os Centros Federais de Educação Tecnológica de Minas Gerais e Celso Suckow da Fonseca do Rio de Janeiro, cujas decisões foram voltadas para a manutenção da proposta de transformação em Universidade Tecnológica.

Decorridos 20 (vinte) meses da publicação do Decreto nº 6.095/2007, em 29 de dezembro de 2008, a Lei nº 11.892⁸⁸ foi sancionada, criando os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e instituindo a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, no âmbito do sistema federal de ensino.

Enquanto o Governo Lula concentrou investimentos na área da educação profissional e tecnológica no projeto de expansão (fases 1 e 2) da Rede Federal, o programa da Presidente Dilma Rousseff considera a fase 3 do projeto de expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, apenas, uma das metas do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), instituído pela Lei nº 12.513⁸⁹, de 26 de outubro de 2011, através do qual espera disponibilizar

⁸⁸ Publicada no Diário Oficial da União de 30/12/2008.

⁸⁹ De acordo com o art. 20 da lei, os “serviços nacionais de aprendizagem passam a integrar o sistema federal de ensino, com autonomia para a criação e oferta de cursos e programas de educação profissional e tecnológica, mediante autorização do órgão colegiado superior do respectivo departamento regional da entidade, resguardada a competência de supervisão e avaliação da União prevista no inciso IX do art. 9º da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996” (BRASIL, 2011b).

em escolas públicas federais, estaduais e municipais, nas unidades de ensino do Sistema S, e em estabelecimentos privados de ensino superior e de educação profissional técnica de nível médio, uma oferta de 8 (oito) milhões de matrículas⁹⁰ nos 4 (quatro) anos do seu Governo, por meio de cursos técnicos, com duração de, no mínimo, um ano, para quem concluiu o ensino médio ou para quem está matriculado no ensino médio, e de cursos, com duração mínima de dois meses, de qualificação profissional ou formação inicial e continuada para estudantes de ensino médio, trabalhadores e beneficiários de programas federais de transferência de renda. No entendimento de Santos e Rodrigues (2013: 295), o programa Pronatec representa:

“a Teoria do Capital Humano, resgatada em suas bases, reafirmando o tecnicismo na busca por superar a defasagem entre os avanços tecnológicos e a capacidade dos trabalhadores em lidar com eles, origem de um suposto ‘apagão’ de mão de obra. A educação profissional torna-se, então, uma ferramenta central para suplantar essa defasagem e, ao mesmo tempo, relega para o âmbito da iniciativa pessoal a busca por qualificar-se para a inserção no mercado de trabalho”.

Com relação aos planos de aumento de vagas e da expansão (fase 3) da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, a meta estabelecida foi para implantação de 208 (duzentas e oito) novas escolas até o ano de 2014, que, somadas às 354 (trezentas e cinquenta e quatro), deixadas pelo Governo Lula permitirá a Rede Federal ficar constituída de 562 (quinhentas e sessenta e duas) Unidades Educacionais, localizadas em 512 (quinhentos e doze) municípios, representando um aumento da capacidade instalada em todo o país de atendimento regular a mais de 600 (seiscentos) mil estudantes.

Semelhantemente aos critérios da etapa anterior, também, para definição dos municípios a serem atendidos na fase 3, foram considerados os critérios geográfico e populacional, indicadores sociais e econômicos, arranjos produtivos locais e regiões de abrangência do programa Territórios da Cidadania. A meta de implantação de novas escolas, 208 (duzentas e oito), pelo Governo Dilma Rousseff é muito próxima das que foram colocadas em funcionamento, 214 (duzentas e quatorze), pelo Governo anterior, o que indica uma continuidade de política para a Rede Federal.

A política central de concepção do programa Pronatec, contudo, é questionada e considerada, por alguns, um retorno aos objetivos preconizados pelo programa Proep, executado no Governo Fernando Henrique Cardoso, da formação para o trabalho, visando ao atendimento dos interesses da economia

⁹⁰ Essa previsão de matrícula está associada à concessão de bolsas-formação: a) para estudante regularmente matriculado no ensino médio público propedêutico, para cursos de formação profissional técnica de nível médio, na modalidade concomitante; e b) para trabalhador, inclusive os beneficiários dos programas federais de transferência de renda, para cursos de formação inicial e continuada ou qualificação profissional.

capitalista, com foco na acumulação de competências direcionadas ao mercado de trabalho, e, ao mesmo tempo, uma forma de transferência de consideráveis montantes de recursos públicos para a iniciativa privada, especialmente, por meio da remuneração do Sistema S para realizar a oferta de vagas em cursos para os quais existe financiamento de contribuições compulsórias.

Tratando das diretrizes e parâmetros curriculares do Pronatec, Silva Júnior, Lucena e Ferreira (2012: 80-81) consideram que

“atendem às recomendações de organismos internacionais, tal qual demonstrado através das recomendações da Cepal, bem como às reivindicações empresariais da qualificação de trabalhadores para o exercício da função, em um cenário de constantes transformações tecnológicas na produção industrial.

As políticas compensatórias ganharam eco, legitimadas pelo alto índice de analfabetos funcionais e pela histórica baixa escolaridade brasileira. A qualificação profissional é utilizada como mecanismo para responder aos anseios de inclusão social dos trabalhadores no Brasil. O entendimento do desemprego como um processo conjuntural e não estrutural acabou por legitimar discursos cuja aparência é transformadora, mas a essência, conservadora. Ao mesmo tempo, essas políticas compensatórias acabaram por materializar um processo de privatização da educação no Brasil”.

Na fase 3 do projeto de expansão da rede federal, o Rio Grande do Norte foi contemplado com mais 6 (seis) Unidades de Ensino nas cidades de: Canguaretama, Ceará-Mirim, Lajes, Parelhas, São Gonçalo do Amarante e São Paulo do Potengi, representando um investimento inicial do Governo Federal no Estado, da ordem de R\$ 55.000.000,00 (cinquenta e cinco milhões de reais).

Conforme dados levantados pelo Tribunal de Contas da União, como resultado de auditoria⁹¹ operacional realizada nas ações da Rede Federal de Educação Profissional, os indicadores a seguir representam a realidade da referida rede no país, em termos de alunos que ingressaram no período de 2004 a 2011 e quanto às instalações escolares, em função do projeto de expansão, no intervalo de tempo entre 2003 e 2014.

A tabela 12 apresenta o quantitativo de estudantes que ingressaram na Rede Federal entre 2 de fevereiro de 2004 e 1º de setembro de 2011, por tipo de curso.

⁹¹ Ver ACÓRDÃO N° 506/2013 - TCU – Plenário, publicado no Diário Oficial da União de 18/3/2013 (BRASIL, 2013d). Tribunal de Contas da União. *Relatório, Voto e Acórdão n° 506/2013 – TCU – Plenário.*

Tipo de curso	Total de alunos por Tipo de Curso	Percentual de alunos por Tipo de Curso
Formação Continuada	70.931	10,8%
Formação Inicial	19.855	3,0%
Ensino Médio e Técnico	413.362	62,7%
Bacharelado	28.745	4,4%
Licenciatura	39.458	6,0%
Tecnólogo	69.453	10,5%
Especialização (Lato Sensu)	15.988	2,4%
Mestrado	808	0,1%
Mestrado Profissional	269	0,04%
Total	658.869	100%

Tabela 12. Alunos que ingressaram na Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica entre 2/2/2004 e 1/9/2011.

Fonte: BRASIL (2013d: 6).

Os números da tabela 12 mostram que, entre 2004 e 2011, o grande contingente de estudantes que ingressou nos estabelecimentos escolares da rede federal de educação profissional e tecnológica foi em cursos técnicos de nível médio, atingindo o percentual de 62,7% (sessenta e dois vírgula sete por cento) do total das vagas ocupadas. Por outro lado, foi insignificante o ingresso de alunos em cursos de mestrado, apenas, 0,14% (zero vírgula quatorze por cento).

A tabela 13 apresenta matriz de localização, por Região e etapa de implantação, das Unidades Educacionais que compõem a Rede Federal, especialmente referenciando o período de 2003 a 2014.

Região	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	Soma
Preexistentes	13	49	11	39	28	140
2003-2010	18	68	21	66	41	214
2011-2012	8	25	18	18	19	88
2013-2014	14	52	14	23	17	120
Total	53	194	64	146	105	562

Tabela 13. Quantitativo de Unidades Escolares da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, por Região e fase do projeto de expansão, entre 2003 e 2014.

Fonte: BRASIL (2013d: 10).

Por outro lado, a figura 1 revela uma visão panorâmica e geográfica da presença dos estabelecimentos escolares da Rede Federal no Brasil, contemplando as situações antes e após o ano de 2003.

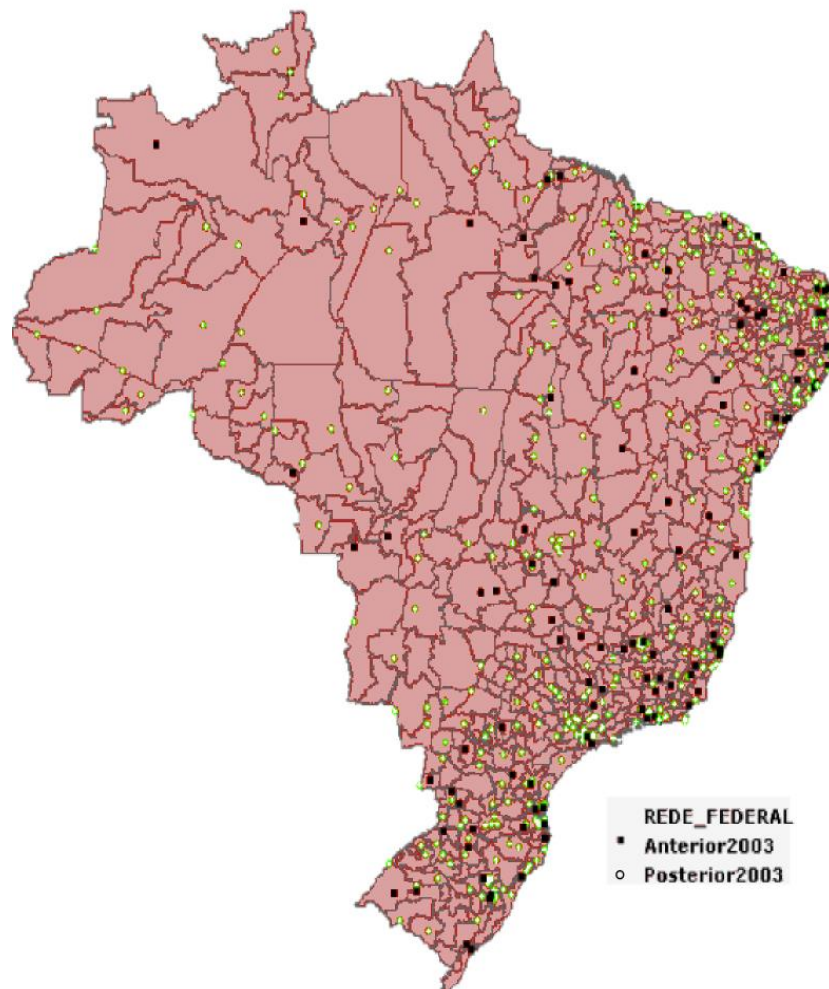


Figura 1. Vista da situação geográfica de distribuição dos estabelecimentos escolares da Rede Federal no Brasil, contemplando as situações anterior e posterior ao ano de 2003.

Fonte: BRASIL (2013d: 9).

Os quantitativos constantes da tabela 13 indicam, na totalidade, que o projeto de expansão da Rede Federal, entre 2003 e 2014, eleva, aproximadamente, 400% (quatrocentos por cento) o número de estabelecimentos escolares dessa rede, tomando-se por base a condição preexistente (pré-expansão). Observa-se que esse percentual é aproximado em quase todas as regiões, com discreta queda nas regiões Sudeste e Sul. No entanto, ocorreu destacado crescimento, 581% (quinhentos e oitenta e um por cento), nos quantitativos da região Centro-Oeste. A região Nordeste que congrega o maior número de Estados foi

contemplada com o maior quantitativo de Unidades Escolares (145), enquanto a região Norte foi a que menos recebeu (40).

2.3. Considerações sobre a política brasileira da educação superior nas últimas duas décadas

O ensino superior no Brasil, com bases construídas no início do século XX, influenciado pelo modelo napoleônico desenvolvido na França, tem como seu maior destaque a Universidade de São Paulo (USP), criada em 1934, com uma proposta estruturada no tripé: ensino, pesquisa e extensão, pelo decreto de Armando de Salles Oliveira, então Interventor Federal no Estado de São Paulo, respaldado em política de modernização do país, desenvolvida na denominada “Era Vargas” (1930 a 1945). De acordo com Maria Fávero (1998: 196), “em 1931, em decorrência do contexto em que foram promulgadas as reformas Francisco Campos, um ponto bastante acentuado é a concessão da *autonomia relativa* à universidade, como preparação para a autonomia plena”.

A não existência, no país, de um Sistema Nacional de Educação⁹² formal, estabelecendo organicamente padrões e limites institucionais, dificulta, muitas vezes, a definição de parâmetros educacionais integradores das diversas esferas governamentais. Limitando a questão no âmbito do ensino universitário, Fávero considera importante entender a autonomia numa perspectiva de propriedade da universidade, em função de suas próprias características, pelas quais o direito deve ser atribuído à organização como um todo. E isso se constata em suas palavras:

“Nessa perspectiva, podemos entender também que a autonomia da universidade deve se basear na unidade da instituição e não na unicidade do governo, expressa ‘pela vontade monárquica do reitor, ou oligárquica do Conselho Universitário, tomados esses termos na sua acepção técnica e não pejorativa’.” (Fávero, 2000: 181).

Em avaliação comparativa sobre a evolução das universidades na América Latina e da opção do Brasil por uma universidade regional, pública, laica e não-autônoma, contrariamente ao modelo dominante na América espanhola, de universidade nacional, laica e autônoma, Héglio Trindade (2002: 21) reconhece que existe

⁹² De acordo com Cunha (2013: 926): “A criação do Sistema Nacional de Educação tem sido justificada por diversos elementos, inclusive a autonomização do campo educacional, pelo menos no que diz respeito às interferências do campo político. A inversão das relações de poder entre o Ministério da Educação e o Conselho Nacional de Educação é um desses elementos. Outro é o fim da fúria legisferante de parlamentares federais, estaduais e municipais sobre matéria curricular”.

“uma nítida diferença entre o modelo brasileiro e o dos países hispânicos. De um lado, desde o início da República, são propostos diversos projetos de universidades regionais, mas aquele que se tornará o modelo de referência de uma universidade moderna é o da Universidade de São Paulo, fundada em 1934. Nessa mesma época, as universidades das repúblicas de língua espanhola sofreram a influência do Movimento da Reforma Universitária (MRU) de Córdoba, influência que se traduz na substituição de uma universidade republicana, em antiliberal e politizada”.

Em 1961, com a criação da Universidade de Brasília (UNB), inspirada pelo antropólogo Darcy Ribeiro e com o projeto pedagógico do educador Anísio Teixeira, era iniciado um processo de debates visando “reinventar” o ensino superior do país. A UNB, concebida com inspiração no modelo das universidades norte-americanas, organizada como Fundação Pública autônoma, tinha como objetivo se libertar da burocracia governamental, ser mais flexível para integrar as várias formas do saber e, ainda, formar pessoas vinculadas ao processo de transformação do Brasil, representando uma opção alternativa ao padrão de universidade existente, considerada segmentada, por alguns críticos, em face da justaposição de vários cursos e com docência não aberta à possibilidade de mudanças. De fato, a questão da autonomia universitária, ainda hoje, constitui tema de discussão atual no país. Considera Ciavatta (2013: 970) que no “Brasil, ainda é muito forte a presença das classes sociais hegemônicas conduzindo as decisões jurídico-legais pelo poder centralizado, operando com a descentralização na execução”.

Ainda sob o regime militar, surge a denominada reforma organizacional do ensino superior, estabelecida pela Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, que, para alguns, era uma tentativa de conciliar princípios de competição, flexibilidade e descentralização do modelo norte-americano com a estabilidade de normas e hierarquias constituídas com base nos padrões do sistema francês, visando delimitar um espaço conceitual favorável ao desenvolvimento do ensino universitário no país. Sobre algumas reformas da educação superior acontecidas no continente latino-americano, Cabral Neto e Rodriguez (2007: 14) consideram que:

“Elas são resultados de políticas que, aparentemente, possuem perfil nacional, mas têm, de fato, uma base regional. As reformas ocorrem dentro de um determinado período histórico e são sustentadas por sistemas de idéias comuns a uma mesma região e circulam em várias áreas e em algumas mais perceptíveis (como atualmente na economia)”.

Em face de abertura da referida Lei nº 5.540/1968 para a instalação de cursos superiores de curta duração, durante a década de 1970 foram implantados vários cursos de tecnologia em faculdades, universidades públicas e privadas, bem como em algumas escolas técnicas federais, como a Celso Suckow da Fonseca do Rio de Janeiro e as de Minas Gerais e do Paraná, posteriormente, alçadas à condição dos 3

(três) primeiros Cefets do Brasil. No plano estadual, sobressai o Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza, vinculado à Universidade Estadual Paulista, criado, em 1969, pelo governo paulista para ministrar cursos de tecnologia em várias especialidades. Procedendo à análise sobre a popularização do ensino superior no país, Oliveira e Catani (2011: 27) argumentam:

“A massificação da educação superior e da universidade, em particular, na sociedade contemporânea, é outra área impactante para as mudanças nesse nível de ensino e na universidade pública. Como resolver a disparidade entre crescimento da demanda e número efetivo de vagas nas universidades? A reforma da educação superior no Brasil optou pela expansão do sistema por intermédio da diversificação e da diferenciação institucional, pelo crescimento do setor privado, pela interiorização e ampliação das vagas”.

Na realidade, as medidas estabelecidas pela reforma universitária de 1968 foram sempre criticadas duramente pelas comunidades de pesquisadores, professores e estudantes, provavelmente, devido às suas origens autoritárias. No entanto, vários trabalhos de comissões e estudos levados a efeito junto ao Ministério da Educação resultaram, apenas, em alterações com o poder de instituir normas complementares à política estabelecida pela referida reforma, que, efetivamente, veio a ser revogada pela Lei nº 9.394/1996⁹³, após o país já haver resgatado os caminhos da democracia.

Apesar disso, sob a ótica avaliativa de Cunha (2002: 61), “para quem esperava por diretrizes e bases para o ensino superior, o desfecho do projeto legislativo da lei 9.394/96 foi uma grande frustração”. Esclarecendo a crítica com a observação de que, “apesar das inovações introduzidas, ela omite aspectos e dimensões da maior importância para as IES, os estudantes e os professores, o ensino e a pesquisa”.

Conforme dados constantes da tabela 14, nos anos do período de 1970 a 1990, houve um considerável aumento de matrícula no ensino superior no Brasil, passando, aproximadamente, de 430.473 (quatrocentos e trinta mil, quatrocentos e setenta e três) para 1.570.860 (um milhão, quinhentos e setenta mil, oitocentos e sessenta) estudantes, o que corresponde a uma taxa de crescimento de 365% (trezentos e sessenta e cinco por cento) no período. No entanto, no que tange a outros 4 (quatro) importantes países da América Latina (Argentina, Chile, Colômbia e México), os números demonstram que o país ficou à frente apenas do Chile, que obteve 324% (trezentos e vinte e quatro por cento) de crescimento em sua matrícula de ensino superior no mesmo período, perdendo, na forma crescente, para

⁹³ Para Catani e Oliveira (2000), a legislação complementar, decorrente da LDB aprovada pela Lei 9.394/1996, tornou a configuração organizacional do ensino superior ainda mais heterogênea e diversificada, relativamente ao período anterior ao governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), então dividida em: universidades, federações de escolas e faculdades integradas, e estabelecimentos isolados. Comentam sobre a nova realidade, “na organização acadêmica encontramos as seguintes IES: universidades, centros universitários, faculdades integradas, faculdades e institutos ou escolas superiores. Com essa mudança, nesse momento de transição, o Censo do Ensino Superior 1998 já dividiu as IES em: a) universidades; b) faculdades integradas e centros universitários; c) estabelecimentos isolados” (Catani e Oliveira, 2000: 69).

a Argentina, Colômbia e México; esse último com índice de 573% (quinhentos e setenta e três por cento), superando em 157% (cento e cinquenta e sete por cento) o escore de crescimento ocorrido no Brasil.

País	1970	1981/1982	1989/1991
Argentina	274.634 (100)	550.556 (200)	1.077.212 (393)
Brasil	430.473 (100)	1.345.000 (312)	1.570.860 (365)
Chile	76.979 (100)	118.978 (155)	249.482 (324)
Colômbia	85.560 (100)	306.269 (358)	474.787 (555)
México	188.011 (100)	785.419 (418)	1.078.190 (573)

Tabela 14. Evolução do número total de matrículas no ensino superior e taxa de crescimento, entre 1970 e 1990, em alguns países da América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e México.
Fonte: TRINDADE, Héglio (2002: 25).

As reformas, então, em desenvolvimento pelo governo brasileiro, vão ao encontro das políticas de interesse do capitalismo mundial, acompanhadas de alterações significativas em diferentes aspectos para a vida das pessoas, compreendendo Silva Júnior e Sguissardi (2001: 261) que no “centro delas encontra-se, face à crise mesma do capital, sua própria racionalidade e seu corolário: a negação da dignidade humana por meio da negação da igualdade entre todos”. Para os autores:

“As políticas públicas para a educação superior brasileira e as reações dos diferentes setores (público e privado), realizadas de formas distintas, acabam por promover um reordenamento nesse espaço social em uma mesma direção: a do fortalecimento do processo de mercantilização de tal esfera e a transformação das identidades das IES pública e privadas, segundo a mesma lógica - com maior explicitação nas privadas, uma vez que tal processo acentua sua natureza” (Silva Júnior e Sguissardi, 2001: 267).

Na realidade, a expansão da educação superior no país é resultante da associação dos setores público e privado. De acordo com Cabral Neto e Joseneide Pessoa (2010: 29-30):

“Somente a partir de 1988, alargam-se no país os horizontes de uma política de cobertura educacional. No entanto, em termos práticos, ela não chegou a se traduzir como uma medida de alcance para o ensino superior, o qual permanece, em sua execução, assumido notadamente pelos setores privados que cada vez mais ocupam os mercados que foram se formando progressivamente nas últimas décadas do século XX e se consolidaram no início do século XXI.

A iniciativa privada passa a ser concebida, no âmbito da política educacional do país relativa ao ensino superior, como a parte complementar da ação do setor público, propiciando, desse modo, espaços significativos ao mercado empresarial-educacional que atua de forma mercantil ou ‘quase mercantil’”.

O processo de globalização que avançou, no final do século XX, no rastro do capitalismo e o neoliberalismo encontrou espaço propício na área da educação superior no Brasil, em função dos

interesses políticos e econômicos favoráveis à concepção de educação como negócio e/ou serviço, uma vez que existia, no país, uma política de Estado mínimo, condição conveniente para a oferta de ensino privado. Para Carlos Estêvão (2012), referenciar globalização requer o entendimento do significado que a sua relação com a desigualdade e o bem-estar das pessoas não é linear, apesar da tendência dos debates para simplificá-lo:

“quer por omitirem as diferentes concepções e modos discrepantes de medir a desigualdade; quer por esquecerem que a melhoria do modo de vida dos cidadãos é muito desigual consoante os países; quer por passarem ao lado das novas desigualdades inter e intra-países; quer por ignorarem a capacidade de veto dos poderosos sobre a vida dos mais débeis e vulneráveis; quer ainda, por silenciarem o peso diferenciado do global na explicação das decisões políticas nacionais” (Estêvão, 2012: 17).

Sobre o tema, Azevedo (2008: 251) comenta que a educação superior “é o espaço de divulgação e de criação da ciência que, em sua essência, não se permite ficar circunscrita em fronteiras nacionais. A ciência e seus produtos caracterizam-se pela dinâmica, ou seja, são criações humanas, logo históricas, destinadas à circulação internacional”. Acerca dos defensores do modelo de internacionalização que trata a educação como mercadoria, *commodity*, a análise do autor é que:

“O ‘mercado’ de Educação Superior está dividido em três grandes ‘espaços acadêmicos’ mundiais. O primeiro é liderado pelos Estados Unidos da América; o segundo, pela Austrália, na Oceania, atraindo principalmente os alunos asiáticos; e o terceiro, pelo Reino Unido, na Europa. Esses grandes líderes de conquista de estudantes de Educação Superior têm em comum a língua inglesa como idioma oficial” (Azevedo, 2008: 259).

Corroborando a visão da educação superior na direção das políticas internacionais, em face do sistema de globalização da economia, Boaventura Sousa Santos (2010) entende que a “globalização neoliberal assenta na destruição sistemática dos projetos nacionais” muitas vezes estruturados com a cooperação das universidades públicas, o que conduz a perspectiva de desacreditá-las. No entanto, também chama a atenção para:

“O que está em causa não é isolar a universidade pública das pressões da globalização neoliberal, o que, além de ser impossível, podia dar a impressão de que a universidade tem estado relativamente isolada dessas pressões. Ora tal não é o caso, e, aliás, pode mesmo dizer-se que parte da crise da universidade resulta de ela se ter já deixado cooptar pela globalização hegemônica. O que está em causa é uma resposta ativa à cooptação, em nome de uma globalização contra-hegemônica” (Santos, 2010: 58).

Dentre as várias mudanças ocorridas e vivenciadas pelas nações nas últimas décadas, encontra-se a Declaração de Bolonha⁹⁴ firmada, em 1999, como instrumento novo e catalizador de profundas reformas da educação superior na Europa. Conforme Lima, Azevedo e Catani (2008: 46-47):

“Adotando programas de cooperação e de financiamento, produzindo relatórios, livros brancos e outros textos de natureza político-normativa, decidindo freqüentemente através da nova metodologia da ‘adesão voluntária’ dos governos nacionais a políticas comuns ou, noutros casos, podendo vir a admitir processos de opting-out (ficar-de-fora, ainda que transitoriamente), estabelecendo metas e objetivos a atingir, avaliações intermediárias e recomendações vigorosas, a UE vem-se revelando um autêntico locus supranacional de definição de políticas educacionais de caráter transnacional, com particular destaque, atualmente, para a educação superior”.

O denominado Processo de Bolonha constituiu um programa supranacional da União Europeia (UE) com o objetivo de tornar harmônicos e comparáveis os sistemas de ensino superior dos diferentes países europeus, aumentar a mobilidade de pesquisadores e estudantes, e otimizar a posição estratégica da educação do continente europeu, mediante uma educação superior que lhe oportunize bases de inovação, competitividade e produtividade, frente a países e blocos econômicos, especialmente com relação aos Estados Unidos da América. No tocante à questão da mobilidade, com base em estudos efetuados na Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade do Porto, Lucídio Bianchetti e Valéria Mattos (2011: 83) consideram que:

“A propalada mobilidade como mote para a ampliação do ensino superior europeu busca, ao mesmo tempo, imprimir forte concorrência frente aos índices dos Estados Unidos, no que tange o público juvenil internacional presente nas universidades da UE ou daquilo que se denomina de internacionalização das universidades. Porém, para além do discurso oficial, ela encobre, por vezes, questões políticas de ordem macrossocial relacionadas às determinações de organismos internacionais que causam impactos diferenciados nos países que compõem a UE”.

Examinar alguns aspectos do Processo de Bolonha requer projetar o olhar nos avanços do neoliberalismo sobre o campo educacional, onde o espaço de atuação das universidades é caracterizado como oportunidade econômica de mercado. Essa situação vem acompanhada da redução da responsabilidade social do Estado com a educação superior e da necessidade da implementação de ferramentas de gestão empresarial por parte das instituições de ensino, especialmente na busca de novas

⁹⁴ Para Susan Robertson (2010: 124): “desenvolver um sistema supranacional (ou europeu) de Educação Superior significa mergulhar em assuntos locais e nacionais. A linguagem usada para descrever o Processo de Bolonha como uma ferramenta para *ligar* os sistemas de educação, tal como para garantir a diversidade dos sistemas nacionais em vez de produzir homogeneização (ver EUA, 2006:2), sugere quão sensível é a Comissão à acusação de intromissão nos assuntos nacionais. No entanto, a realização do sistema europeu de Educação Superior constitui uma dramática mudança na paisagem política e econômica da região”.

fontes de financiamento. Quanto às estratégias da busca de modelo de maior *eficácia* e *qualidade* na administração de organizações públicas, Lima⁹⁵ (1997: 52-53) salienta que:

“Na educação, os discursos gerencialistas têm vindo a ocupar a posição outrora assumida pelas teorias educacionais e pelo pensamento pedagógico, construindo narrativas de tipo gestor que legitimam uma nova ordem racional baseada no mercado, nos setores privado e produtivo, na competitividade econômica e na gestão centrada no cliente”.

Lima (2011d: 11) destaca ainda que:

“Apresentado e legitimado como uma alternativa de tipo pós-burocrático, o gerencialismo revela-se, com frequência, mais gestão para menos democracia, sendo responsável por um aumento exponencial de certas dimensões da burocracia racional estudada por Max Weber, mas também mesmo de dimensões menos racionais e mais coincidentes com a aceção pejorativa e de senso comum”.

A busca da eficiência administrativa e da sustentabilidade financeira, exigindo dos dirigentes criatividade e habilidades para o desenvolvimento de serviços de qualidade, caracteriza a implementação do processo de reforma gerencial nas instituições públicas, que passam, então, a conviver com a crise⁹⁶ entre o estatal e o mercado. Para Santiago, Maria Leite, Sarrico, Denise Leite e Polidori (2003: 87):

“O gerencialismo emerge no contexto das sucessivas tentativas das políticas governamentais de criar um mercado (ou quase-mercado) na educação superior. Estas tentativas são bastante reais, provocando respostas que não são neutras quanto aos padrões de acção na gestão académica, às micro-políticas desenvolvidas nas instituições e às próprias resistências à ideia de mercado”.

As mudanças, decorrentes das pressões externas, quanto à forma de produção de conhecimento científico efetivado pelas instituições de educação superior, conduzem a uma *multiversidade*⁹⁷ de sua atuação, muitas vezes, de difícil articulação. No entendimento de Magalhães (2004: 36):

“De facto, a educação superior parece estar a assumir simultaneamente múltiplos e diversos *selves*: ensino universitário, ensino terciário, ensino pós-secundário, educação politécnica/vocacionalizante, educação fundada na investigação, etc. Estes diferentes tipos de identidade ocasionam, por sua vez, tipos institucionais confusos”.

⁹⁵ Esse modelo institucional emergente, que o autor designa “por modelo gerencialista, não acompanha nenhuma revolução política nem surge investido de legitimidade jurídica; antes acompanha o sinal dos tempos e encontra as suas bases de legitimação nos imperativos de modernização dos sistemas educativos em geral e das universidades em particular” (Lima, 1998: 68).

⁹⁶ Magalhães (2004: 43) chama a atenção no sentido de que: “Curiosamente, desde as suas origens medievais – e mesmo antes, na Grécia – que a educação superior é considerada como estando em crise, como se a sua preocupação com a melhor forma para produzir, transmitir e desenvolver conhecimento trouxesse consigo inevitavelmente um projecto reformista”.

⁹⁷ Em função das múltiplas ações requeridas das instituições da educação superior, Nelson Amaral (2011: 65) conclui que “quando o financiamento com recursos do fundo público se revela insuficiente e as instituições públicas se dirigem fortemente às atividades de prestações de serviços, oferecendo cursos, assessorias e consultorias remuneradas, elas passam, então, a enfrentar dois pólos de controle: o estatal e o do mercado, cada um deles, a seu modo, procura, em geral, tolher a autonomia e a liberdade intelectual da instituição. As instituições públicas passam, então, a viver uma tensão entre o estatal e o mercado e, por isso, passam a desenvolver um conjunto de atividades que as caracteriza como uma *multiversidade*”.

Na direção do desenvolvimento de atividades empresarias por parte da universidade, o autor enfatiza que:

“Numa altura em que a universidade se vê compelida a desempenhar um papel crescente na prestação de serviços e na procura de fontes de financiamento alternativo pode justificar-se uma visão externa, da sociedade civil, por forma a escrutinar quais as actividades que, sendo embora apeteceavelmente lucrativas, não se inserem nos valores superiores da instituição” (Magalhães, 2004: 363).

Rui Santiago e Teresa Carvalho (2012) argumentam que as reformas estabelecidas na atualidade nos modos de regulação e nas concepções do estado, associadas às transformações no contexto da produção e divulgação do conhecimento, adotam uma perspectiva global diferente das reformas liberais tradicionais, a existência de uma “governamentalidade”⁹⁸ fortemente interventora na composição, regulação e ampliação do mercado no setor público. Nesse sentido, Santiago e Carvalho (2012: 29) esclarecem que:

“As reformas que, desde o início dos anos 1980, têm sido introduzidas no sector público, em especial nos sistemas de ensino superior e da saúde, sustentam-se numa nova racionalidade governamental, que rompeu com a racionalidade dominante no Estado-providência. Um dos seus traços estruturantes é o facto de estender o princípio de mercado e a lógica do pensamento económico a áreas e comportamentos sociais, não económicos”.

Analisando os cenários institucionais com relação ao novo modo de governo e as lógicas burocrática e profissional de reconfiguração das organizações públicas, os autores deixam explícita a compreensão de que a

“associação entre burocracia, profissionalismo e Estado-Providência é posta em causa pelo *managerialismo*/NGP. Trata-se de um ‘movimento’ que emergiu, desde o início das reformas, como uma tecnologia governamental dominante na condução dos processos de reconfiguração dos sistemas e das instituições públicas. As organizações públicas são induzidas a mudar o seu *modus operandi* e as suas formas burocráticas tradicionais para um *modus operandi* e formas empresariais/empreendedoras. Tal mudança permitir-lhes-ia agir mais como ‘produtoras de serviços’ no mercado do que como entidades burocráticas submetidas a uma lógica de serviço público (Bleikie e Michelssen, 2008)” (Santiago e Carvalho, 2012: 33).

⁹⁸ Para maiores informações sobre o conceito, consultar FOUCAULT, Michel (2008). *Nascimento da Biopolítica: curso dado no Collège de France (1978-1979)*. São Paulo: Martins Fontes, onde é enunciado pelo autor que “a economia política revelou a existência de fenômenos, de processos e de regularidades que se produzem necessariamente em função de mecanismos inteligíveis. Esses mecanismos inteligíveis e necessários podem, claro, ser contrariados por certas formas de governamentalidade, por certas práticas governamentais. Podem ser contrariados, podem ser perturbados, podem ser obscurecidos, mas, como de todo modo não será possível evitá-los, não se poderá suspendê-los total e definitivamente. Como quer que seja, eles repercutirão sobre a prática governamental. Em outras palavras, o que a economia política descobre não são direitos naturais anteriores ao exercício da governamentalidade, o que ela descobre é uma certa naturalidade própria da prática mesma do governo. Ha uma natureza própria dos objetos da ação governamental” (Foucault, 2008: 21-22).

Considerando a relevância da questão do surgimento do *managerialismo*⁹⁹ (termo preferido por alguns autores, ao de gerencialismo) no sistema de ensino superior português¹⁰⁰, é importante destacar algumas considerações sobre a introdução desse *managerialismo* na administração pública, concebendo-o como um programa de reformas voltado para a reconfiguração das relações funcionais hierárquicas e de autonomia entre o Estado e as organizações públicas e seus profissionais, baseado em mecanismos de regulação, além da reestruturação organizacional das instituições numa perspectiva de gestão empresarial, especialmente com ênfase em padrões¹⁰¹ de eficiência, através de flexibilização burocrática e prestação de serviços de qualidade.

Com base em estudos empíricos, Santiago, Magalhães e Carvalho (2005: 38) firmaram a compreensão que, conceitualmente, a *gestão managerialista* é

“suportada pelas ideologias e teorias neoliberais que a tendem a transformar no seu ‘braço armado’ e que a configuram de acordo com os mecanismos de decisão do mercado na economia. A decisão dos gestores, no caso das instituições de ensino superior, obedece aos mesmos mecanismos da decisão de mercado na economia:

- i) a unidade molecular da concepção de gestão é o indivíduo;
- ii) a responsabilidade individual associada à contratação individual;
- iii) a eficiência é perspectivada como um fim em si, e sai do campo económico e/ou administrativo para se estender ao campo social e político”.

E dentre as conclusões do referido estudo, destacaram que

“os discursos mais marcados pelo *managerialismo* colocaram a ênfase na necessidade de a gestão das instituições ser ‘profissionalizada’. A substituição da ideia de um reitor-acadêmico por um reitor-gestor é ela própria inspirada nos modelos empresariais que, desde o período entre guerras, separaram a propriedade das firmas da sua gestão. A remissão da governação das instituições para profissionais de gestão é uma concepção da gestão política em que a ‘ciência da gestão’ deixa de ser um instrumento de administração para passar ser uma concepção que potencialmente re-significa o próprio fenómeno social que são as organizações e a sua identidade” (Santiago, Magalhães e Carvalho, 2005: 89).

⁹⁹ De acordo com Rui Santiago, António Magalhães e Teresa Carvalho (2005): “por *managerialismo* entender-se-á a conceptualização dos problemas de um dado sistema de organizações ou mesmo de uma organização como sendo essencialmente de teor técnico, isto é, como se fossem dependentes de um conjunto de variáveis mais ou menos identificáveis e que, como tal, através de um conjunto de acções estrategicamente articuladas, podem ser debelados. Esta abordagem tem como escopo a eficiência (isto é conseguir o máximo de *output* com o mínimo de *input*), pelo que a *performance* (individual e/ou institucional) é a sua figura central. A razão é que só esta é susceptível de ser equacionada naqueles termos e, portanto, avaliada” (Santiago, Magalhães e Carvalho, 2005: 36).

¹⁰⁰ Conforme Afonso (1998: 77), em Portugal, “as modificações no ensino superior, durante muitos anos, foram predominantemente morfológicas e organizativas, consequência sobretudo de políticas e conjunturas nacionais, em grande parte alheias a quaisquer pressões externas que pudessem estar directamente relacionadas com alterações políticas e económicas no contexto internacional. Excetuando, já nos anos 60, as recomendações de um célebre relatório do Projecto Regional do Mediterrâneo – OCDE, em que se chamava a atenção, nomeadamente, para a necessidade de dar resposta urgente ao defasamento apresentado pelo ensino superior em relação às necessidades do País”.

¹⁰¹ Guilherme Silva (2007) alerta para uma tendência da política educativa, o movimento dos *standards* de pendor neoliberal, esclarecendo que esse movimento já está “a condicionar a formação a nível geral nos EUA com o aparecimento de organizações com origem governamental que estabelecem *standards* nacionais para a formação em Administração Educacional” (Silva, 2007: 230).

Após essas observações de conceitos mais globais, retornando a análise para a realidade do Processo de Bolonha, é dedutível o diagnóstico de que se trata de um projeto muito complexo. No entanto, como síntese, é possível destacar que visa à criação de um espaço Europeu de Educação Superior, sobressaindo as culturas nacionais e as autonomias específicas das instituições estabelecidas, sendo alguns dos seus principais objetivos:

- a) Estabelecimento de um sistema geral de créditos que viabilize comparabilidade, transferência e transparência entre os diversos países. Para Ferreira, Machado e Santiago (2008: 210-211):

“The Bologna Process appears to have the potential to contribute to a stronger alliance, integration and articulation between the national higher education systems within Europe, but also between universities and polytechnics. This is and will Always be a less than consensual process”.

- b) Homogeneização de um sistema curricular comparável para titulações e graus nos países membros, organizado, de forma geral, em dois ciclos: um bacharelado de 3 (três) anos (180 créditos), seguido de 2 (dois) anos de mestrado (120 créditos); e mais 3 (três) anos de doutorado. De acordo com Machado, Ferreira, Santiago e Taylor (2008: 257):

“The implementation of the Bologna Process suggests a growing convergence that can reduce the diversity both within and between national higher education systems. Bologna may also reinforce the position that the binary system in Europe reflects appropriate mission differentiation between the university and non-university systems”.

- c) Promoção de cooperação entre instituições e mobilidade de estudantes, pesquisadores, professores e pessoal técnico-administrativo. Para Machado, Ferreira, Santiago e Taylor (2008: 257):

“The Bologna Process is creating new dynamics within the European framework that will facilitate the development of study programmes in transnational institutional networks. Programs such these are a reality and could grow within and between sectors of higher education, depending on of legal framework of each country”.

Nessa estruturação, com apenas 8 (oito) anos de educação superior, o estudante na Europa está apto a ingressar no mercado de trabalho, aumentando, assim, as condições de competitividade dos países europeus na economia global. Essa perspectiva de união desses países vai além das suas tradicionais diferenças históricas e culturais em prol de um planejamento tecnológico e econômico onde a “la formación profesional es pues una condición necesaria para que aparezca una tecnología. La política pública ha consagrado la universidad a este fin” (Neave, 2001: 156).

Contudo, para os estudantes do referido continente, o Processo de Bolonha também tem gerado dificuldades, especialmente, quanto a questões financeiras para pagamento de taxas cobradas pelas universidades, cada vez mais gerenciadas por modelos empresariais com visão de mercado, em decorrência de redução do financiamento público com origem nos orçamentos governamentais.

Tratando das mudanças educacionais na Europa, com foco no período de 1997/8-2010, acerca da agenda da dimensão pedagógica e curricular, Fátima Antunes (2012) constata que essa dimensão pedagógica e curricular surge nas reformas como questão secundária enquanto objetivos estratégicos declarados; por outro lado, nos relatórios do final da década, assume grande centralidade como dimensão de ação política, expondo:

“Na verdade, assiste-se, desde cerca de meados da década, à apologia de uma mudança paradigmática, de sistemas focados no ensino (ou no professor) para sistemas focados na aprendizagem (ou no estudante/aprendente) e de currículos baseados em conteúdos ou disciplinas para currículos baseados em resultados de aprendizagem, para além de outras alterações, como a modularização ou a atribuição de créditos a ‘unidades curriculares’, com base no suposto ‘volume de trabalho’ despendido pelo aluno e medido em horas” (Antunes, 2012: 188).

Lima (2012b) considera que o Processo de Bolonha “na educação superior europeia, tem sido bastante analisado em termos de alta racionalização”, desde

“o protagonismo da racionalidade *a priori* que se manifesta na seleção de ‘resultados da aprendizagem’ e no recurso a princípios típicos das pedagogias científicas e por objetivos, à contabilização rigorosa e standardizada de créditos, passando pela arquitetura do sistema de ciclos conferentes de graus académicos, bem como pelos sistemas de acreditação e avaliação reconhecidos à escala europeia” (Lima, 2012b: 149).

A tendência desse processo é influenciar outras regiões do mundo, especialmente os países da América Latina, historicamente, seguidores de políticas educacionais disseminadas na Europa, atraindo, para as diversas universidades europeias, um expressivo número de intercâmbios com instituições das diversas regiões do planeta.

É ponto pacífico que o Processo de Bolonha passou a ser referencial de estudo e avaliação no tocante à reforma universitária no século XXI em todos os países do planeta. Nesse contexto, o Brasil se inclui, por meio da implantação em algumas universidades, dentre elas, a do Rio Grande do Norte, de uma reforma no projeto acadêmico de alguns cursos, passando a ter estruturação curricular de 3 (três) ciclos: no 1º Ciclo (seis semestres), um Bacharelado Interdisciplinar em Ciências e Tecnologia, com a finalidade de formar generalistas, aptos a atuar na sociedade e mercado de trabalho, bem como habilitar egressos

para continuidade de estudos num segundo ciclo; 2º Ciclo, de Formação Profissional especializada; e o 3º Ciclo, direccionado à Pós-Graduação.

A experiência brasileira em implantação nas universidades, no entanto, não assume as bases da proposta do Processo de Bolonha e se assemelha ao modelo norte-americano, tendo como perspectiva a definição de um modelo adequado e de qualidade para a educação superior dos países do hemisfério sul, que também contemple a promoção da inclusão social. De acordo com Estêvão (2013: 19):

“A retórica da qualidade tem encontrado na educação um terreno particularmente fértil para se expandir, quer ao nível dos discursos, dos normativos, das iniciativas e dos projectos. Em Portugal, por exemplo, têm-se multiplicado as propostas à qualidade, desde o Observatório da Qualidade das Escolas (entre 1992-1999), ao projecto Qualidade XXI (1999-2002, com o seu conhecido ‘amigo crítico’), à Avaliação Integrada das Escolas (1999-2002, da IGE), ao Projecto Melhorar a Qualidade (2000-2004, que é uma parceria entre a AEEP e a Empresa QUAL – Formação e Serviços em Gestão da Qualidade), ao Projecto de Aferição da Efectividade da Autoavaliação das Escolas, (da IGE, entre 2004-2006), ao Projecto Qualis, (2006/7, da iniciativa da Direcção Regional dos Açores)”.

Quanto à política de internacionalização da educação superior do país, as regras estão estabelecidas no Programa Ciência sem Fronteiras, criado pela Presidenta Dilma Rousseff, mais adiante detalhado.

No Brasil, a década de 1990 ficou marcada pela reforma e/ou reconstrução do Estado, tendo em vista que anteriores mudanças econômicas neoliberais realizadas na direção apenas do estabelecimento do Estado mínimo não lograram êxito, sendo, pois, necessário reestruturá-lo na perspectiva de desenvolver as funções de garantia de contratos e da propriedade, além de promotor da competitividade e dos direitos sociais.

Esses princípios deram suporte no Governo de Fernando Henrique Cardoso à elaboração do chamado Plano Diretor da Reforma do Estado, utilizado, à época, para implementação das políticas governamentais no país. Um dos idealizadores do Plano, o Ministro e economista Bresser-Pereira (1998: 60), propõe quatro princípios para a reforma, com vistas à construção do “Estado Social-Liberal do Século XXI”:

“(a) a delimitação das funções do Estado, reduzindo seu tamanho em termos principalmente de pessoal através de programas de privatização, terceirização e “publicização” (este último processo implicando na transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos que hoje o Estado presta);
(b) a redução do grau de interferência do Estado ao efetivamente necessário através de programas de desregulação que aumentem o recurso aos mecanismos de controle via mercado, transformando o Estado em um promotor da capacidade de competição do país a nível internacional ao invés de protetor da economia nacional contra a competição internacional;

- (c) o aumento da governança do Estado, ou seja, da sua capacidade de tornar efetivas as decisões do governo, através do ajuste fiscal, que devolve autonomia financeira ao Estado, da reforma administrativa rumo a uma administração pública gerencial (ao invés de burocrática), e a separação, dentro do Estado, ao nível das atividades exclusivas de Estado, entre a formulação de políticas públicas e a sua execução; e,
- (d) o aumento da governabilidade, ou seja, do poder do governo, graças à existência de instituições políticas que garantam uma melhor intermediação de interesses e tornem mais legítimos e democráticos os governos, aperfeiçoando a democracia representativa e abrindo espaço para o controle social ou democracia direta”.

As perspectivas governamentais de delimitação das funções do Estado, por meio de transferência de serviços para o setor público chamado não-estatal, em alguns casos denominados de *“economia social, economia solidária, sector voluntário, organizações não-governamentais, empreendedorismo social* ou, ainda, para usar uma forma mais abrangente e fluida, *terceiro sector”* (Lima e Afonso, 2006: 209), começaram a ser instituídas, no Brasil, para as áreas relacionadas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, sob a designação de organizações sociais, pela Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, que criou o Programa Nacional de Publicização.

Tratando das propostas de Bresser-Pereira sobre o estabelecimento no país de uma estrutura de administração pública gerencial, Silva Júnior (2002: 63) comenta:

“Além das organizações sociais, o ministro propõe a criação de agências executivas e profissionalização dos servidores (do núcleo burocrático do Estado).

O grande obstáculo para os projetos de reforma propostos seria a rigidez burocrática imposta pela Constituição de 1988, daí a necessidade de sua urgente reforma para maior flexibilização da administração (maior eficiência e qualidade) e mudança do sistema de previdência do funcionalismo (menor custo e maior isonomia com o setor privado)”.

Acerca da capacidade do governo¹⁰² (governança do Estado) de tornar efetivas as decisões que viessem ao encontro de uma administração pública gerencial, vale salientar que não se concretizou o êxito pretendido na implantação das organizações sociais previstas no programa de publicização criado por lei, especialmente nas áreas relacionadas ao ensino, pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico, em face da forte resistência à proposta, desencadeada com maior expressividade pela comunidade universitária. Por outro lado, até os dias atuais, cada vez avançando mais, são implementados os contratos das parcerias público-privadas, que, segundo Vera Peroni (2013: 30),

¹⁰² Para Magalhães (2010: 37), “se o significado de ‘governo’ se prende essencialmente com o traçar de objectivos e metas sociais, económicas e políticas, o de governação centra-se nos instrumentos da sua implementação, na sua gestão e na sua avaliação”. A partir disso, argumenta que a governação está a tornar-se uma maneira de governo tanto para os sistemas sociais como para o governo das instituições.

“com a parceria público-privada e o fortalecimento do terceiro setor, o privado acaba influenciando ou definindo o público, não mais apenas na agenda, mas na execução das políticas, definindo o conteúdo e a gestão da educação, com profundas consequências para a democratização da educação”.

Magalhães (2010: 57) considera uma atitude ingênua quem não percebe que “a introdução de novas formas de governo do sistema e das instituições de ensino superior não tem consequências para aquilo que constitui a substância dessas instituições, isto é, desenvolver educação superior” e que essas mudanças não são específicas das instituições de ensino superior; elas fazem parte de complexos processos políticos e de amplos ajustamentos de dimensões transnacionais da economia. E, assim, conclui:

“Sem pretender traçar linhas fáceis de causalidade entre os novos modos de governo e de governação e a transformação da vida interna das instituições educativas e, em particular, das instituições de ensino superior, é possível dizer que esses modos de regulação articulam a transformação das relações entre o Estado, a sociedade, as instituições e os indivíduos que o mundo ocidental, designadamente a Europa, está a viver” (Magalhães, 2010: 61).

Quanto ao aumento de governabilidade preconizado, conceitualmente, pela reforma, a partir da abertura de espaço para o controle social ou democracia direta, Castro (2007: 137) é de opinião que:

“Os conselhos de controles sociais são exemplos de como o gerencialismo usa a gestão participativa e a descentralização como estratégia para possibilitar o aumento da capacidade de pais e alunos intervirem nas políticas internas da escola, reduzindo a interferência de professores e de burocratas e de suas práticas corporativas, permitindo assim que a comunidade escolar se responsabilize pelos resultados alcançados”.

No contexto do Plano Diretor da Reforma do Estado do Governo Fernando Henrique Cardoso, de princípios flexíveis da gestão pública, descentralização de funções e de controle de resultados, Junior (2011: 39) expressa:

“Nesse modelo, as áreas de atuação do Estado são agora subdivididas em atividades exclusivas deste, serviços sociais e científicos são considerados não-exclusivos e produção de bens e serviços para o mercado. As atividades exclusivas são as atividades monopolistas que envolvem unicamente o poder do Estado: poder de definir as leis, impor a justiça, a lei e a ordem, arrecadar impostos etc., enfim, funções típicas do Estado liberal clássico”.

Ainda no contexto da reforma do Estado brasileiro dos anos 1990, coerentemente com a ênfase na função de Estado avaliador¹⁰³, começaram a ser definidos mecanismos de regulação dos sistemas de

¹⁰³ Os processos de regulação da educação superior e estabelecimento de *rankings* de produção científica, decorrem de políticas neoliberais de incentivo à competitividade, associadas as funções do Estado Avaliador. Em *Aprender para ganhar, conhecer para competir: sobre a subordinação da educação na “sociedade da aprendizagem”*. São Paulo: Cortez, 2012, Licínio Lima chama a atenção para a importância de que necessitamos “ser mais exigentes academicamente, em certos casos muito mais exigentes, o que não significa aceitarmos passivamente os critérios de avaliação

ensino. Nesse cenário, o Congresso Nacional aprovou pela Lei nº 9.131¹⁰⁴, de 24 de novembro de 1995, a criação do Conselho Nacional de Educação, com atribuições na área da educação superior, para, entre outras:

- a) emitir parecer sobre os resultados dos processos de avaliação;
- b) deliberar sobre as diretrizes curriculares dos cursos de graduação;
- c) deliberar sobre o reconhecimento de cursos e habilitações oferecidos por instituições de ensino superior, assim como sobre autorização prévia daqueles oferecidos por instituições não universitárias;
- d) deliberar sobre a autorização, o credenciamento e o credenciamento periódico de instituições de educação superior, inclusive de universidades.

Essa regulação para o ensino superior no país, vinculada a conceitos neoliberais de globalização, segundo Castro (2011: 25), é uma forma de

“reforçar a capacidade de governabilidade do Estado por intermédio da transição programada de um tipo de administração pública, burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento da cidadania. Nesse sentido, o modo de operacionalização do Estado ocorre segundo os padrões da administração gerencial”.

No tocante à avaliação do ensino superior, atualmente regulada por decreto, vale destacar as ações de autoavaliação iniciadas no âmbito de algumas universidades federais com vistas à criação de um sistema de avaliação para o ensino superior, contemplando, especialmente, a graduação, uma vez que os cursos de pós-graduação, desde 1976, já eram submetidos ao Sistema de Avaliação da Pós-Graduação desenvolvido pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).

O resultado desse esforço culminou, em 1993, com a instituição pelo Ministério da Educação do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (Paiub), visando subsidiar o aperfeiçoamento do desempenho acadêmico de cada Universidade, como instrumento para o planejamento da administração¹⁰⁵ educacional. O Paiub estabelecia etapas de autoavaliação das

que nos são unilateralmente impostos. Precisamos, também por isso, de mais debate, mais confronto de perspectivas, mais concertação, a fim de ganharmos dimensão estratégica e capacidade negocial em termos de política científica junto ao 'Estado-Avaliador'." (Lima, 2012a: 76-77).

¹⁰⁴ Publicada no Diário Oficial da União de 25/11/1995 - edição extra.

¹⁰⁵ Conforme esclarece Benno Sander (2014: 31): “Em alguns países, o termo *administração* muitas vezes guarda relação com o aspecto macroinstitucional ou político do sistema educacional, enquanto que *gestão* se refere, predominantemente, à dimensão micro-organizacional, incluindo a dimensão escolar. No entanto, não há consenso nessa matéria. O fato é que, na atual conjuntura pós-moderna de regulação internacional, se desenvolve um novo paradigma de *gestão pública*, aplicado a todo o espectro político e organizacional, com características mais competitivas e utilitárias, enraizadas historicamente na *gerência* ou no *management* empresarial. Esse fato se acentua nos países da Europa, mediante a adoção de elementos de *hiperburocratização* (Lima, 2011, p. 129-158; Martins, 2011) e de novas formas pós-burocráticas de organização e administração da educação”.

universidades e de avaliação externa, como fator de equilíbrio e correção de possíveis falhas detectadas na avaliação interna, além de consequente etapa de reavaliação desses procedimentos.

Por outro lado, o Governo Federal aproveitou a referida Lei nº 9.131/1995 para estabelecer um sistema de avaliação para o ensino superior, impondo aos estudantes, no ano de conclusão dos respectivos cursos de graduação, a submissão a exames nacionais de aferição dos conhecimentos e competências adquiridos. A perspectiva dos Exames Nacionais de Cursos¹⁰⁶ deslocava o foco da avaliação, anteriormente proposta no Paiub, do campo institucional, para a dimensão individual. A mecânica desses exames foi revogada pela implantação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), pela Lei nº 10.861¹⁰⁷, de 14 de abril de 2004. Em considerações sobre o exame nacional de cursos, a avaliação de Sobrinho (2003: 79) é que esse exame não estava “propriamente a serviço dos educadores, dos docentes e pesquisadores da universidade, nem das aprendizagens, dos estudantes e de sua formação”. Servia, basicamente, às políticas governamentais.

Ao estabelecer novos parâmetros de políticas públicas para a educação, em sintonia com as diretrizes do Governo Lula, o Ministério da Educação procedeu à revisão dos programas de avaliação e regulação do sistema de ensino superior, oriundos de governos anteriores e criticados por serem fracionados e vinculados a objetivos específicos, inviabilizando, assim, uma visão integral da realidade. O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior foi estruturado incorporando novos instrumentos e entendimentos, com base num conjunto de princípios que valorizam a participação no processo de avaliação dessa educação.

Nos termos da Lei nº 10.861/2004, o Sinaes visa à promoção da melhoria da qualidade da educação superior, à orientação da expansão da sua oferta, ao aumento da eficácia e efetividade acadêmica e social, bem como à promoção do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação superior, por meio da promoção de avaliação interna (autoavaliação) e externa *in loco* (realizada por comissão exterior à instituição, com base em diretrizes da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior) das Instituições de Ensino Superior (IES), da avaliação dos cursos de graduação (pelas comissões de especialistas externos), e da avaliação do desempenho dos estudantes dos cursos de graduação, através da realização periódica de Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade).

¹⁰⁶ Popularmente denominados de “Provão”, esses exames foram muito criticados pela comunidade universitária de professores e alunos.

¹⁰⁷ Publicada no Diário Oficial da União de 15/4/2004.

Pertinente à autoavaliação, cujo processo deve ser realizado por Comissão Própria de Avaliação (CPA) de cada instituição, deve obedecer a procedimentos organizados com base nas seguintes dimensões (BRASIL, 2004d): a missão e o plano de desenvolvimento institucional; a política para o ensino, a pesquisa, a pós-graduação e a extensão; a responsabilidade social da instituição; a comunicação com a sociedade; as políticas de pessoal, as carreiras do corpo docente e do corpo técnico-administrativo; organização e administração da instituição; infraestrutura física; planejamento e avaliação; políticas de atendimento aos estudantes; e sustentabilidade financeira.

Contemplada no Brasil no Capítulo IV (constituído dos arts. 43 a 57) da LDB (Lei nº 9.394/1996), a educação superior, com abrangência para ofertar programas e cursos: sequenciais, de graduação, de pós-graduação (aperfeiçoamento, especialização, mestrado e doutorado) e de extensão; tem por finalidade, nos termos do art. 43 (BRASIL, 1996):

“I - estimular a criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo;

II - formar diplomados nas diferentes áreas de conhecimento, aptos para a inserção em setores profissionais e para a participação no desenvolvimento da sociedade brasileira, e colaborar na sua formação contínua;

III - incentivar o trabalho de pesquisa e investigação científica, visando o desenvolvimento da ciência e da tecnologia e da criação e difusão da cultura, e, desse modo, desenvolver o entendimento do homem e do meio em que vive;

IV - promover a divulgação de conhecimentos culturais, científicos e técnicos que constituem patrimônio da humanidade e comunicar o saber através do ensino, de publicações ou de outras formas de comunicação;

V - suscitar o desejo permanente de aperfeiçoamento cultural e profissional e possibilitar a correspondente concretização, integrando os conhecimentos que vão sendo adquiridos numa estrutura intelectual sistematizadora do conhecimento de cada geração;

VI - estimular o conhecimento dos problemas do mundo presente, em particular os nacionais e regionais, prestar serviços especializados à comunidade e estabelecer com esta uma relação de reciprocidade;

VII - promover a extensão, aberta à participação da população, visando à difusão das conquistas e benefícios resultantes da criação cultural e da pesquisa científica e tecnológica geradas na instituição”.

Determina, ainda, a referida lei que a educação superior deve ser ministrada em instituições de ensino superior pública ou privada e que as instituições públicas deverão obedecer ao princípio da gestão democrática¹⁰⁸. Contudo, a LDB não caracteriza nenhuma dessas instituições de ensino superior, exceto as universidades, a quem dedica 5 (cinco) artigos, tratando de critérios para seleção e admissão de estudantes, da formação dos quadros profissionais, da autonomia, do regime jurídico, organização e

¹⁰⁸ No entendimento de Sander (2014: 33): “Na América Latina, as tradicionais designações de *administração escolar* e *administração da educação* passaram a ceder crescente espaço às denominações de *gestão escolar* e *gestão da educação*. Esse desenvolvimento é particularmente acentuado no Brasil, onde o movimento nacional pela democratização política e social do país nas décadas de 1970 e 1980 visou criar novas formas de organização e de intervenção social no espaço escolar e universitário, baseadas na participação cidadã como estratégia de ação humana coletiva. A participação como estratégia de ação humana de setores progressistas da sociedade política, da sociedade civil e dos movimentos sindicais deu origem ao conceito de *gestão democrática*, consagrado na Constituição Republicana de 1988”.

financiamento. Ademais, as universidades são as únicas contempladas com o princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

Conforme dados detalhados no quadro 2, em 2012, existiam no Brasil 2.416 (duas mil, quatrocentas e dezesseis) Instituições de Educação Superior, dentre as quais: 193 (cento e noventa e três) Universidades; 139 (cento e trinta e nove) Centros Universitários; 2.044 (duas mil e quarenta e quatro) Faculdades e 40 (quarenta) Institutos Federais e/ou Cefets.

Ano	Instituições								
	Total	Universidades		Centros Universitários		Faculdades		IFs e Cefets	
		Pública	Privada	Pública	Privada	Pública	Privada	Pública	Privada
2001	1.391	71	85	2	64	84	1.059	26	-
2002	1.637	78	84	3	74	83	1.284	31	-
2003	1.859	79	84	3	78	86	1.490	39	-
2004	2.013	83	86	3	104	104	1.599	34	-
2005	2.165	90	86	3	111	105	1.737	33	-
2006	2.270	92	86	4	115	119	1.821	33	-
2007	2.281	96	87	4	116	116	1.829	33	-
2008	2.252	97	86	5	119	100	1.811	34	-
2009	2.314	100	86	7	120	103	1.863	35	-
2010	2.378	101	89	7	119	133	1.892	37	-
2011	2.365	102	88	7	124	135	1.869	40	-
2012	2.416	108	85	10	129	146	1.898	40	-

Quadro 2. Número de Instituições de Educação Superior por Organização Acadêmica e Categoria Administrativa, existentes no Brasil – período de 2001 a 2012.

Fonte: Mec/Finep. Tabela elaborada por Inep/Deep. Recuperado em 19 junho, 2014, de http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task.

Considerando por categoria administrativa, dessas instituições, apenas, 304 (trezentas e quatro) são públicas, enquanto 2.112 (duas mil, cento e doze) são organizações privadas, representando uma relação média de 1: 6,95 (uma instituição de ensino superior pública para seis vírgula noventa e cinco privadas), relação que, no ano de 2001, era de 1: 6,60 (uma para seis vírgula sessenta). Dos quantitativos constantes no quadro 2, é possível, também, ressaltar as taxas numéricas de crescimento das instituições no período de 2001 a 2012, tendo as públicas atingido 166% (cento e sessenta e seis por cento), enquanto

as privadas cresceram 175% (cento e setenta e cinco por cento). Procedendo às correlações entre as diversas médias, encontra-se, no período, uma variação positiva nos números de crescimento em favor das instituições privadas, da ordem de 5% (cinco por cento).

A falta de determinação legal da exigência de vinculação do ensino com a pesquisa em todos os estabelecimentos de atuação, na oferta da educação superior, é criticada por Catani (2012: 49) que acredita que é “praticamente impossível a existência de ensino sem pesquisa, quer em nível de graduação e, principalmente, de pós-graduação”.

Acerca do ordenamento jurídico da educação no Brasil, especialmente quanto ao capítulo referente à educação superior da LDB, Silva Júnior (2005: 75) enfatiza que depois

“de anos tramitando no Congresso Nacional com base em um projeto com origem na sociedade civil e discutido primeiramente na Câmara, e outro com origem no Executivo e discutido primeiramente no Senado, nossa Lei Maior para a educação reduziu-se a um guarda-chuva genérico de natureza jurídica para dar guarida às ações do Ministério da Educação, seguindo as orientações contidas no documento que realmente orientou a reforma educacional no Brasil de FHC: *o Planejamento político-estratégico do MEC (1995-1998)*”.

Outra observação que merece registro, em função da ambiguidade contida, é o teor do art. 63, fora do capítulo IV que aborda a educação superior, enunciado no título VI da LDB, que trata dos profissionais da educação, e, ainda, define:

“Os institutos superiores de educação manterão:

- I - cursos formadores de profissionais para a educação básica, inclusive o curso normal superior, destinado à formação de docentes para a educação infantil e para as primeiras séries do ensino fundamental;
- II - programas de formação pedagógica para portadores de diplomas de educação superior que queiram se dedicar à educação básica;
- III - programas de educação continuada para os profissionais de educação dos diversos níveis” (BRASIL, 1996).

O Governo Federal, posteriormente, pelo Decreto nº 3.276¹⁰⁹, de 6 de dezembro de 1999, definiu o regulamento com base nos arts. 61 a 63 da LDB, para a formação em nível superior de professores com vistas a atuar na educação básica, abordando, entre outras questões, a forma de organização dos cursos e estabelecimentos que poderão ministrá-los: institutos superiores de educação (constituídos como unidades acadêmicas específicas), universidades, centros universitários e outras instituições de ensino superior (legalmente credenciadas).

¹⁰⁹ Publicado no Diário Oficial da União de 7/12/1999.

Quanto à organização e prerrogativas acadêmicas, as Instituições de Ensino Superior (IES) do Sistema Federal de Ensino, nos termos do Decreto nº 5.773¹¹⁰, de 9 de maio de 2006, foram categorizadas como: faculdades, centros universitários e universidades.

As faculdades se caracterizam pelo vínculo com um só mantenedor, sem autonomia para criação de cursos, com propostas curriculares voltadas, normalmente, para um restrito número de áreas do conhecimento, também podendo ser especializadas, oferecendo cursos em diferentes níveis, desde a graduação até os de pós-graduação, incluindo cursos sequenciais, administrada por um diretor-geral. Em obediência à hierarquia da legislação, as instituições de ensino superior devem ser credenciadas, originalmente, como faculdades.

Os centros universitários são instituições de ensino superior pluricurriculares, abrangendo uma ou mais áreas do conhecimento, que se caracterizam pela excelência do ensino oferecido, comprovada pela qualificação do seu corpo docente e pelas condições de trabalho acadêmico oferecido à comunidade escolar. Os centros universitários credenciados têm autonomia para criar, organizar e extinguir, em sua sede, cursos e programas de educação superior.

As universidades se caracterizam pela indissociabilidade das atividades de ensino, de pesquisa e de extensão. São instituições pluridisciplinares de formação dos quadros profissionais de nível superior, de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano, que se distinguem por: produção intelectual institucionalizada mediante o estudo sistemático dos temas e problemas mais relevantes, regional e nacionalmente, do ponto de vista científico e cultural; bem como por possuírem, no mínimo: um terço do corpo docente com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado e um terço do corpo docente em regime de trabalho de tempo integral. A legislação ainda prevê a possibilidade da criação de universidades especializadas por campo do saber.

O Decreto nº 5.773/2006 estabeleceu, ainda, que os Centros Federais de Educação Tecnológica, com organização disciplinada pelo Decreto nº 5.224¹¹¹, de 1º de outubro de 2004, “são instituições de ensino superior pluricurriculares, especializados na oferta de educação tecnológica nos diferentes níveis e modalidades de ensino, caracterizando-se pela atuação prioritária na área tecnológica” (BRASIL, 2006a), podendo usufruir da autonomia universitária definida no ato de seus credenciamentos.

¹¹⁰ Publicado no Diário Oficial da União de 10/5/2006.

¹¹¹ Publicado no Diário Oficial da União de 4/10/2004.

Posteriormente, de forma complementar à LDB e à organização das IES definida pelo decreto anteriormente mencionado, a Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, criou os Institutos Federais como instituições de educação superior, básica e profissional, *multicampi*, com características próprias, para atuação multiníveis e em diferentes modalidades (presencial, semipresencial e a distância) da educação, o que estabelece uma situação de hibridismo, por ofertas acadêmicas simultâneas, cada nível regido por um modelo de política educacional própria, conforme níveis definidos na legislação da educação nacional.

Na prática, o projeto político-pedagógico do IFRN estrutura essa diversidade curricular, buscando formar uma identidade acadêmica a partir dos modelos de políticas para: educação profissional técnica de nível médio¹¹², educação superior de graduação, educação superior de pós-graduação, formação inicial e continuada, e certificação profissional. A análise dos impactos organizacionais dessa ação multinível e a situação de hibridismo identificada, oportunamente, será alvo de estudos de aprofundamento neste trabalho.

Efetivamente, o Decreto nº 5.773/2006 dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino, compreendendo esse sistema todas as instituições de educação superior pública e privada. Considera, ainda, o decreto, que a regulação será efetivada através de ações administrativas autorizativas quanto ao funcionamento de instituições, cursos de graduação e sequenciais; a supervisão deve zelar pela conformidade da oferta da educação superior; enquanto a avaliação desenvolvida por meio do Sinaes deverá constituir referencial para os processos das referidas funções de regulação e supervisão da educação superior.

Procedendo à análise sobre o sistema de avaliação do ensino superior brasileiro, Castro e Nunes Eussen (2012: 312) afirmam que se está ingressando no século XXI com uma proposta

“muito ampla e abrangente, que de emancipatória, na sua concepção original, tem sido desvirtuada ao longo dos anos por instrumentos avaliativos técnicos e de caráter burocrático. É importante lembrar que a avaliação tem um papel decisivo na criação de uma comunidade acadêmica crítica, pelas discussões que envolvem sua prática, por meio da autocritica e pelas reuniões produtivas que ela provoca. No entanto, ela poderá se desvirtuar quando atuando como instrumento de manipulação, exercício de poder, punição, mecanismo de pressão e/ou forma de controle”.

¹¹² De acordo com a Meta de nº 11 do Plano Nacional de Educação aprovado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, no próximo decênio as matrículas da educação profissional técnica de nível médio no Brasil deverão ser triplicadas, sendo a oferta de pelo menos 50% (cinquenta por cento) da expansão, no segmento público (BRASIL, 2014a).

As autoras enfatizam, ainda, que, apesar de o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior não ter sido concebido com propósitos para punições e estabelecimento de ranqueamentos,

“o *ranking* das instituições e cursos é sempre divulgado logo depois da avaliação promovida pelo Enade, o que fortalece a função meritocrática da avaliação. Nessa concepção de avaliação, os conceitos de ordem são a eficiência, a competitividade e a performatividade, e os objetivos mais importantes da avaliação são controlar, hierarquizar, comparar e *ranquear*. Mesmo assim, esse processo se apresenta como uma política neutra, como se a avaliação estivesse isenta de valores e interesses, como se os números, os índices, fossem a única avaliação e pudessem, por si sós, dar conta da complexidade da avaliação do fenômeno educativo” (Castro e Nunes Eussen, 2012: 312-313).

Com entendimento de que as avaliações da educação superior no Brasil são predominantemente quantitativas e objetivistas, Sobrinho (2003: 66-67), assim, se expressa:

“As avaliações promovidas pelos organismos centrais do poder vêm funcionando como instrumentos da modelação legal do sistema, credenciando ou mesmo descredenciando cursos, da organização da imagem social das instituições, mediante os *rankings* formais ou informais e a priorização das áreas mais necessárias ao desenvolvimento econômico associado à evolução tecnológica, e da distribuição de recursos financeiros orçamentários ou extra-orçamentários e vários tipos de incentivos”.

Nos últimos 10 (dez) anos, o Governo Federal incorporou 3 (três) relevantes direcionamentos à política da educação superior do país, por intermédio dos Programas: Universidade para Todos (Prouni), de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), e Ciência sem Fronteiras. Os dois primeiros programas voltados para o aumento da oferta de vagas, visando atingir as metas propostas no Plano Nacional de Educação¹¹³ (PNE) submetido à aprovação do Congresso Nacional¹¹⁴ no ano de 2010.

O PNE, aprovado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, engloba 20 (vinte) metas a serem cumpridas nos próximos 10 (dez) anos, objetivando a elevação dos índices e indicadores brasileiros em todos os níveis educacionais, cabendo ressaltar as propostas:

- a) de universalização do atendimento escolar: da educação infantil, para crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade; do ensino fundamental, de 9 (nove) anos, para toda a população

¹¹³ As concepções e políticas do PNE foram resultado de um amplo processo de construção coletiva envolvendo a sociedade brasileira e que teve como exemplo de maior representatividade a realização em 2010 de uma Conferência Nacional de Educação. Ver BRASIL (2010). *CONAE 2010: Conferência Nacional de Educação*. Brasília: Secretaria Executiva Adjunta/MEC.

¹¹⁴ Após vários anos em tramitação (período de tempo muito longo, o que efetivamente pode ser interpretado como falta de uma maior atenção de parlamentares e autoridades governamentais quanto à importância e priorização da educação no Brasil), o Congresso Nacional aprovou o PNE 2014-2023, que, depois da sanção presidencial, foi publicado na forma do Anexo à Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 (publicada na edição extra do Diário Oficial da União do dia 26/6/2014).

de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos; e do ensino médio, para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos.

- b) da aplicação de valor equivalente a 10% (dez por cento) do Produto Interno Bruto (PIB) em educação, conforme especifica a meta 20:

“ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio” (BRASIL, 2012c).

- c) da abertura de mais vagas no ensino superior, neste caso, de acordo com o estabelecido na meta 12 do Plano Nacional de Educação, de elevação da taxa bruta de matrícula¹¹⁵ na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida¹¹⁶ para 33% (trinta e três por cento), da população entre 18 e 24 anos; percentuais esses no ano de 2011, de 27,8% (vinte e sete vírgula oito por cento) e 14,6% (quatorze vírgula seis por cento), respectivamente (BRASIL, 2012c); e nos termos das metas 13 e 14, relativamente à elevação gradual de matrículas na pós-graduação *stricto sensu*, para atingir a titulação anual de 25.000 (vinte e cinco mil) doutores e 60.000 (sessenta mil) mestres e a ampliação do percentual de mestres para 75% (setenta e cinco por cento) e de doutores em, no mínimo, 35% (trinta e cinco por cento), do corpo docente em exercício no conjunto do sistema de educação superior; respectivamente.

Direcionado para o aumento de matrícula na educação superior, encontra-se o Programa Universidade para Todos (Prouni), criado por Medida Provisória, em 2004, transformando-se na Lei nº 11.096¹¹⁷, de 13 de janeiro de 2005, com o objetivo de conceder a alunos de baixa renda bolsas de estudo integrais e parciais de 50% (cinquenta por cento) da mensalidade em cursos de graduação e sequenciais realizados em instituições privadas de ensino superior, desde que esses estudantes tenham cursado o ensino médio em escolas públicas ou na condição de bolsistas em estabelecimentos privados de ensino, ou sejam portadores de deficiência e/ou professores da rede pública de ensino em cursos de licenciatura, normal superior e pedagogia.

¹¹⁵ Percentual da população na educação superior sobre o universo da população de 18-24 anos.

¹¹⁶ Percentual da população de 18-24 anos na educação superior.

¹¹⁷ Publicada no Diário Oficial da União de 14/1/2005.

Tratando do Programa Universidade para Todos (Prouni) como destaque da Reforma Universitária ocorrida no Governo Lula, Catani e Gilioli (2005: 56) revelam que:

“Desde o anúncio oficial de que o Projeto de Lei seria encaminhado ao Parlamento (13.05.2004) até a versão definitiva da Lei 11.096 (13.01.2005), o Programa foi alterado diversas vezes, geralmente atendendo às reivindicações das Instituições de Ensino Superior (IES) particulares e beneficentes”.

Na prática, com a proposta do Prouni, o Governo Federal procurou atingir os objetivos de aumento da matrícula por meio da promoção do acesso à educação superior de milhares de estudantes de baixa renda a custos baixos para a União, e da ampliação do percentual de jovens entre 18 e 24 anos em cursos de graduação no país, por intermédio da utilização de ociosidade de vagas identificada na rede privada do ensino superior, em atendimento à progressiva demanda do número de concluintes do ensino médio. Outro instrumento democratizante de acesso às universidades federais, instituído no governo de Dilma Rousseff, foi a reserva de 50% (cinquenta por cento) das vagas dos concursos seletivos para ingresso nos cursos de graduação, destinada a estudantes oriundos de famílias com renda *per capita* igual ou inferior a um salário-mínimo e meio, criada pela também popularmente denominada “lei das cotas”¹¹⁸. De acordo com o entendimento de Oliveira (2013: 310), a

“lei de cotas traz certamente uma mudança significativa para o panorama do acesso à educação superior no Brasil, uma vez que procura eliminar parte do elitismo por curso e por área de conhecimento, que historicamente marcou o ingresso na educação superior brasileira. Trata-se de uma mudança que amplia as perspectivas de democratização do acesso, embora devam ser acompanhadas efetivamente de políticas e ações que assegurem a permanência dos estudantes na universidade e com padrão de qualidade acadêmica”.

Conforme estudo realizado por Jayson Guimarães e Nadja Santos (2011), entre 2005 e 2010, foram distribuídas 748.788 (setecentas e quarenta e oito mil, setecentas e oitenta e oito) bolsas Prouni no país, de acordo com a distribuição regional demonstrada no quadro 3.

¹¹⁸ Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, publicada no Diário Oficial da União de 30/8/2012.

Região	Número de Bolsas	Percentual
Sudeste	390.568	52,16 %
Sul	142.324	19,01 %
Nordeste	110.509	14,76 %
Centro-Oeste	67.518	9,02 %
Norte	37.869	5,05 %
Total	748.788	100,00 %

Quadro 3. Demonstrativo da distribuição de bolsistas contemplados pelo Prouni, por região do país, no período de 2005 a 2010.
Fonte: Guimarães e Santos (2011: 69).

Os dados expostos no quadro 3 revelam que mais da metade (52,16%) do total do número das bolsas do Prouni distribuídas no período foram para atendimento a estudantes da Região Sudeste, enquanto dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) referentes ao Censo 2010 indicam que a citada região, em 2010, detinha 42,1% (quarenta e dois, vírgula um por cento) da população brasileira. Por outro lado, a Região Nordeste com 27,8% (vinte e sete, vírgula oito por cento) da população do país, foi contemplada apenas com 14,76% (quatorze, vírgula setenta e seis por cento) das bolsas. É possível que, entre outros fatores, uma das razões para a não conformidade estatística, decorra do nível de concentração das Instituições de Nível Superior privadas, instaladas nas respectivas regiões.

As preocupações e críticas iniciais à política do Prouni, no sentido de ter caráter assistencialista, focado em viabilizar o acesso do estudante à educação superior, sem garantia da permanência do aluno até a conclusão do curso nem sempre com qualidade recomendada, para o que Otranto (2006: 50) chama a atenção que “o mais grave é que o programa não prevê mecanismos de controle sobre a qualidade dos cursos”; deixaram de ser contundentes, após decorridos alguns anos de funcionamento do programa, especialmente, em função de medidas complementares tomadas pelo Governo, de apoio aos estudantes quanto à questão da permanência e regulação do sistema, bem como pela falta de estudos comprobatórios dos resultados negativos então vislumbrados pelos analistas. Contudo, resta a questão da perspectiva privatista do Prouni, de fortalecimento organizacional e de aporte financeiro público para as Instituições de Ensino Superior privadas em detrimento do investimento na educação pública. Sobre o aumento das isenções fiscais para as organizações privadas de educação superior, Catani e Gilioli (2005: 57) relatam:

“A adesão das instituições ao Prouni proporciona isenção do Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ), da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), da Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e da Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS)”.

Efetivamente, não se questiona que o Prouni viabiliza o acesso de milhares de pessoas ao ensino superior, situação que não era possível, anteriormente, quando não havia o apoio do programa. Outra realidade é que também atende aos interesses do modelo econômico contemporâneo, no beneficiamento das organizações privadas da área de Educação. Nesse campo, Maria Gohn (2011: 146-147) é de opinião que o Prouni

“tem alterado a universidade brasileira, e não apenas do ponto de vista de oportunidades aos alunos carentes, que nunca teriam acesso ao ensino superior, como usualmente ouvimos nos discursos de seus defensores. O Prouni altera a dinâmica da própria universidade, pelas camadas sociais que passam a compor seu quadro discente, assim como altera a sociedade, porque estes quadros passam a entrar no mercado de trabalho e a ocupar posições sociais de que antes estavam excluídos”.

Ao desenvolver estudos acerca do financiamento de recursos por parte do Governo Federal para a educação superior do país, no período entre 1995 e 2005, Kátia Lima¹¹⁹ (2006: 40-41) concluiu que o

“PROUNI, a lei de inovação tecnológica, o decreto de regulamentação das fundações de direito privado no interior das instituições federais de ensino superior, a compra de pacotes tecnológicos para realização da educação superior a distância e a lei de parceria público-privado, operacionalizam a sistemática diminuição da verba pública para financiamento da educação superior e criam as bases de fundamentação política e jurídica para garantir a remessa do excedente econômico produzido pelos trabalhadores brasileiros para a acumulação do capital internacional, pelo pagamento de parte dos juros da dívida pública, e, simultaneamente, amplia o campo de atuação do empresariado da educação superior em sua dupla face, nacional e internacional”.

De acordo com informações constantes no site¹²⁰ do Prouni, nas inscrições realizadas no mês de janeiro, relativas à primeira etapa de 2014 do programa, 1.259.285 (um milhão, duzentas e cinquenta e nove mil, duzentas e oitenta e cinco) pessoas se cadastraram para concorrer a 191,6 mil bolsas de estudos, sendo 131,6 mil bolsas integrais e 60 mil bolsas parciais, distribuídas por 25,9 mil cursos em mais de 1,1 mil instituições de ensino superior.

Direcionado, também, para o aumento da oferta de vagas na educação superior, pelo Decreto nº 6.096¹²¹, de 24 de abril de 2007, foi instituído o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e

¹¹⁹ No Capítulo 2 da obra SILVA JÚNIOR, J. dos R.; OLIVEIRA, João Ferreira e MANCEBO, Deise (orgs) (2006). *Reforma universitária: dimensões e perspectivas*. Campinas: Editora Alínea, sob o título Financiamento da Educação Superior Brasileira nos Anos de Neoliberalismo, a autora apresenta uma análise sobre o pagamento da dívida pública do país, relacionando esses recursos com perdas no financiamento das políticas sociais no Brasil, especialmente para o campo da educação superior, considerando a década 1995-2005.

¹²⁰ <http://prouni2014.com/>. Acesso em 14 de janeiro de 2014.

¹²¹ Publicado no Diário Oficial da União de 25/4/2007.

Expansão das Universidades Federais (Reuni). De acordo com o art. 1º do referido decreto, “com o objetivo de criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação, pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais”, foi estabelecida como meta global do Programa,

“a elevação gradual da taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais para noventa por cento e da relação de alunos de graduação em cursos presenciais por professor para dezoito, ao final de cinco anos, a contar do início de cada plano” (BRASIL, 2007b).

Ao aderirem ao Reuni, dentre outros compromissos, as universidades se comprometiam com diretrizes de: redução de taxas de evasão, ocupação de vagas ociosas, aumento de vagas de ingresso, ampliação da mobilidade estudantil, revisão da estrutura acadêmica, reorganização dos cursos de graduação buscando constante elevação da qualidade e, ainda, ampliação de políticas de inclusão e assistência estudantil.

Conforme expectativas do Ministério da Educação (MEC), além dos recursos de investimentos vinculados às propostas inseridas no respectivo plano de reestruturação, cada universidade federal, ao aderir ao Reuni, receberá um acréscimo de recursos durante 5 (cinco) anos, limitado a 20% (vinte por cento) das despesas de custeio e pessoal do orçamento da instituição do ano de início do referido plano de reestruturação, numa projeção global do Programa, de um valor da ordem de R\$ 2 bilhões de reais. Por outro lado, a projeção do MEC é de dobrar, em 10 (dez) anos, as vagas nas universidades federais, considerando o patamar de 133.000 (cento e trinta e três mil) do ano de 2007 para, em 2017, atingir um número de ingressantes da ordem de 270.000 (duzentos e setenta mil) no conjunto dessas instituições federais.

Ao instituir o Reuni, o Governo Federal foi criticado pela comunidade universitária, especialmente pelos estudantes que promoveram diversos tipos de ato buscando interferir, contrariamente, na adesão das universidades ao Programa, interpretando-o como prejudicial ao ensino da graduação, especialmente no tocante à meta de aumentar a relação de estudantes de 10 (dez) para 18 (dezoito) por professor. Os debates e discussões não convergiam para a tese governamental de que o Reuni visava à melhoria do ensino superior público no país; ao contrário, apontavam na perspectiva de prejuízo para a educação superior, pela prioridade dada no aumento da quantidade em detrimento da qualidade, inclusive pela sobrecarga de trabalho que os docentes supunham que teriam que assumir.

Para Silva Júnior, Lucena e Ferreira (2012: 73), esse contexto na educação superior irá comprometer a qualidade do ensino:

“Na educação superior, os professores dos cursos de formação de educadores veem-se às voltas com classes numerosas e com a pressão patronal voltada à aprovação do maior número possível de estudantes. Acrescenta-se que a grande maioria dos cursos que voluntariamente aderiram ao Plano de Apoio à Reestruturação e Expansão da Universidade Federal (Reuni), por dependerem exclusivamente do fundo público para sua manutenção, são compostos pelas licenciaturas. Destaca-se ainda que há norma no Reuni que induz a retenção de menos de 10% dos alunos deste plano”.

Apesar de majoritária, nos meios acadêmicos, a tese de que a ampliação da quantidade de matrícula universitária deverá comprometer a qualidade da educação ofertada, para não ser caracterizada como uma generalidade no campo das pesquisas, vale registrar a contestação de Carlos Torres (2010: 15):

“En particular no coincido con el planteo que algunos académicos sostienen acerca de que la masificación de la educación superior trae aparejado el declive académico. Sin embargo, ello es una especie de teoría muy difundida, especialmente entre la gente de la derecha que tienen la nostalgia del pasado y especialmente de ciertos académicos en los EEUU que detestan ver los rostros multiculturales de sus aulas”.

Na realidade, os protestos dos alunos não chegaram a sensibilizar os colegiados superiores universitários no sentido da não aprovação à adesão, uma vez que, ainda no ano de 2007, 100% (cem por cento) das universidades federais tinham aderido ao Programa e já começavam o ano de 2008 contempladas com recursos do Reuni. No quadro 4, é apresentada uma estatística geral da educação superior no Brasil, com base em resultados do Censo da Educação Superior do ano de 2011.

Estatísticas Básicas	Categoria Administrativa					
	Total Geral	Pública				Privada
		Total	Federal	Estadual	Municipal	
Graduação, Sequencial de Formação Específica e Pós-Graduação						
Matrícula	6.953.300	1.931.537	1.137.814	671.661	122.062	5.021.763
Funções Docentes Total ¹³	378.257	378.257	378.257	378.257	378.257	227.442
Funções Docentes em Exercício ¹³	357.418	139.584	84.408	47.376	7.800	217.834
Razão Matrícula/Funções Docentes em Exercício	19,45	13,84	13,48	14,18	15,65	23,05
Graduação						
Instituições	2.365	284	103	110	71	2.081
Cursos	30.616	9.839	5.695	3.360	784	20.777
Matrículas de Graduação	6.739.689	1.773.315	1.032.936	619.354	121.025	4.966.374
Ingressos (todas as formas)	2.346.695	490.680	308.504	146.049	36.127	1.856.015
Concluintes	1.016.713	218.365	111.157	87.886	19.322	798.348
Cursos Sequenciais de Formação Específica						
Matrícula	25.851	327	78	105	144	25.524
Pós-Graduação						
Matrícula ²	187.760	157.895	104.800	52.202	893	29.865

Fontes: Mec/Inep e Mec/Capes; Quadro elaborado por Inep/Deed

Notas: (1) Corresponde ao número de vínculos de docentes a Instituições de Educação Superior; (2) Considera somente matrícula de mestrado e doutorado em 2011; (3) Não incluem os docentes que atuam exclusivamente na Pós-Graduação *Lafo Sensu*.

Quadro 4. Resumo das estatísticas básicas gerais da Educação Superior por Categoria Administrativa com base no Censo da Educação Superior, 2011.

Fonte: MEC. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP). *O Plano Nacional de Educação e a Expansão da Educação Superior*. Brasília, DF, Brasil (BRASIL, 2012: 11).

Conforme observado no quadro 4, em 2011, a relação de matrícula por docente em exercício nos cursos de graduação, sequencial e pós-graduação, na esfera administrativa pública federal era de 13,48, portanto, ainda longe do índice de 18 pactuado no Reuni, enquanto, na categoria privada, chegava a 23,05, elevando a média nacional para 19,45.

Com relação ao número de matrícula em cursos de graduação no país, em 2011, do total de 6.739.689, as instituições federais foram responsáveis por, apenas, 15,33% (1.032.936) e, somado todo o segmento da categoria pública, chega-se a 26,31% (1.773.315), enquanto a rede privada abrange 73,69% (4.966.374), o que demonstra o absoluto predomínio da rede privada sobre a pública na formação de graduados na educação superior no Brasil. No tocante ao número de concluintes (que atingiu um total de 1.016.713 no ano de 2011) desses cursos, a situação da rede pública federal não melhora, alcançando, apenas, 10,93% (111.157), enquanto a rede privada obteve índice de 78,52% (798.348), indicando,

também, os dados que a eficiência conseguida (relação matriculados/concluintes) pela categoria privada supera com vantagem a da rede pública, em 2011.

A análise dos números referentes aos cursos sequenciais de formação específica, demonstra uma matrícula de quase totalidade vinculada ao segmento privado, numa explícita indicação de que a comunidade universitária pública não os assume, por entender que se trata de cursos voltados ao interesse imediato do mercado de trabalho.

Concernente à oferta de pós-graduação *stricto sensu*, os números de matrículas são plenamente favoráveis às instituições da rede pública que alcançam indicador de 84,10% (157.895), enquanto a rede privada de educação superior fica com 15,90% (29.865), fato que sinaliza a ausência de prioridade dessa rede por ações e projetos na área da pesquisa.

Pelo Decreto nº 7.642¹²², de 13 de dezembro de 2011, o Governo Dilma Rousseff instituiu o Programa Ciência sem Fronteiras, como ação complementar às atividades de cooperação internacional e de concessão de bolsas no exterior, desenvolvidas pelo Ministério da Educação por meio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, mediante o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

O objetivo do Programa consiste em formar e capacitar pessoas em universidades e instituições de pesquisa estrangeiras de excelência, com vistas a promover a internacionalização da ciência e da tecnologia nacional, estimulando estudos e pesquisas de brasileiros no exterior, bem como o deslocamento de talentos estrangeiros de elevada qualificação para o Brasil, em áreas de conhecimento definidas como prioritárias. Na realidade, por intermédio do projeto Ciência sem Fronteiras, o Governo Federal busca promover a internacionalização da ciência e tecnologia, da inovação e da competitividade brasileira, por meio da mobilidade e do intercâmbio. Para Silva Júnior e Catani (2013: 170-171):

“A face da internacionalização enfatiza a interação mais intensa entre instituições brasileiras e internacionais, objetivando fomentar a ampliação do conhecimento científico, sobretudo em áreas menos desenvolvidas do ponto de vista tecnológico e da inovação. A Capes e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) vêm atuando em parceria, por meio da colaboração e da mobilidade internacional de pesquisadores inseridos em projetos comuns, nas parcerias entre laboratórios virtuais e laboratórios internacionais associados e em pesquisas por meio de parcerias entre investigadores brasileiros, norte-americanos e europeus”.

¹²² Publicado no Diário Oficial da União de 14/12/2011.

Pertinente aos órgãos de política e fomento à pesquisa, ciência, tecnologia e inovação no Brasil, Sguissardi (2013) admite que os interesses das empresas nacionais e transnacionais na valorização do capital, provocaram, nos últimos anos, mudanças de orientação das agências, como a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), retirando dos interessados a liberdade de escolha de projetos de pesquisas, uma vez

“que cerca de dois terços dos projetos têm suas temáticas direcionadas por editais, ficando os pesquisadores, em sua maioria, sem liberdade de pesquisa (KATO, 2013). Essa nova orientação do CNPq, aliada ao cunho quantitativista do *Modelo Capes de Avaliação*, está na origem, como já bastante demonstrado, do fenômeno conhecido como *produtivismo acadêmico*” (Sguissardi, 2013: 951).

O planejamento governamental visa à liberação de mais de 100 (cem) mil bolsas até o ano de 2015, para que alunos de graduação e pós-graduação cumpram estágio no exterior com a finalidade de manter contato com sistemas educacionais competitivos em relação à tecnologia e inovação. Além disso, oferece oportunidade para que pesquisadores de empresas recebam treinamento especializado no exterior, nas áreas de: Biodiversidade e Bioprospecção; Biologia, Ciências Biomédicas e da Saúde; Biotecnologia; Ciências do Mar; Ciências Exatas e da Terra; Computação e Tecnologias da Informação; Energias Renováveis; Engenharias e demais áreas tecnológicas; Fármacos; Formação de Tecnólogos; Indústria Criativa (voltada a produtos e processos para desenvolvimento tecnológico e inovação); Nanotecnologia e Novos Materiais; Novas Tecnologias de Engenharia Construtiva; Petróleo, Gás e Carvão Mineral; Produção Agrícola Sustentável; Tecnologia Aeroespacial; Tecnologia Mineral; Tecnologias de Prevenção e Mitigação de Desastres Naturais.

Outro relevante resultado que esse programa de intercâmbio científico poderia tornar realidade, como ação derivada, dentre instituições de ensino e pesquisa sediadas em diversos países, seria a consolidação de redes acadêmicas de cooperação. Marília Morosini e Maria Franco (2001) defendem “o esforço de universidades para o estabelecimento de redes acadêmicas. Na América Latina, diversas são as redes que abarcam questões educacionais”. Destacam, ainda, que “a inserção numa rede de pesquisa pode significar o diferencial entre participação e exclusão” (Morosini e Franco, 2001: 36).

Apesar de muito bem avaliado e apoiado pela sociedade brasileira, o programa Ciência sem Fronteiras também tem recebido críticas, principalmente quanto à ausência de bolsas para estudantes das áreas das ciências humanas e sociais. Outra questão recorrente é que se trata de uma estratégia mais política do que de avanço educacional, que, em muitos casos, aumenta a desigualdade, em função de

beneficiar a classe média que tem domínio da língua inglesa. Os críticos ainda denunciavam a falta de complementaridade e aferição de resultados relativa aos estudos realizados no exterior e às atividades acadêmicas no Brasil, bem como a possibilidade de “fuga de cérebros” para o exterior, em função de os melhores estudantes serem convidados a permanecer no exterior ou em decorrência de não encontrarem, no Brasil, condições para colocar, em prática, o que aprenderam no programa.

2.4. Os Institutos Federais (IFs)

A rápida ampliação do número de estabelecimentos de educação profissional e tecnológica no país, em decorrência da implantação do projeto de expansão da rede federal, bem como a efetiva diversidade organizacional desses estabelecimentos, levou o Ministério da Educação a promover um reordenamento dessas organizações educativas, tomando por base um padrão designado de Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia, concebido por especialistas do referido Ministério, seguindo, como manifestavam, referências de modelos de sucesso, tais como o Instituto Tecnológico da Aeronáutica (ITA) no Brasil e de outros Institutos internacionais, como, por exemplo, o Massachusetts Institute of Technology nos Estados Unidos e os Instituts Universitaires de Technologie na França.

Ocorre, no entanto, que a proposta de organização educativa denominada de Instituto Federal, criada no Brasil, tem concepção diversa do ITA e dos Institutos Tecnológicos de outros países, como Estados Unidos e França, e envolve especificidades e variáveis, não encontradas em outros estabelecimentos educacionais no país ou fora dele, uma vez que incorpora aos fins dessa nova organização educativa variadas dificuldades enfrentadas pela educação brasileira especialmente nas áreas das ciências. Concretamente, o modelo IF foi estruturado com base na eficiente capacidade de respostas dos Centros Federais de Educação Tecnológica à formação profissional técnica e tecnológica, atendendo, assim, ao ensino das ciências e das humanidades e ao desenvolvimento de competências na investigação científica, visando integrar ensino com pesquisa e extensão. Considerando que a educação, em qualquer nível, apresenta-se sempre como ambiente de interpretações favorável a conflitos, Sobrinho (2003: 185), assim, se posiciona:

“Os sistemas educativos – e obviamente suas instituições – são atravessados por contradições de todo tipo. São sistemas de alta complexidade, que implicam políticas, valores, agentes, normas e papéis sociais, conhecimentos e muitas outras dimensões que têm a ver com as configurações presentes e futuras dos homens

singulares e da vida humana em geral. As interações que nesse campo se produzem são, muitas vezes carregadas de conflitos”.

A abrangência de objetivos delineados para os IFs, preliminarmente, parece representar um conjunto muito alargado de atribuições para uma só organização educativa. Some-se a isso, a inexistência de professores capacitados no país para lecionar, simultaneamente, nos ensinos médio e técnico, na educação superior e de jovens e adultos, além de desenvolver projetos de pesquisa e extensão.

Nesse caso, visando ampliar a compreensão dessa realidade, é oportuno recorrer à análise específica sobre a educação superior e a complexidade de tarefas das universidades, feita por Sobrinho (2005: 37):

“É muito complicado a uma única instituição formar, em toda extensão e com elevada qualidade, tanto os pesquisadores e profissionais de ponta, como fornecer a simples capacitação de mão-de-obra para postos de trabalho menos exigentes. É muito difícil responder a tantas e tão contraditórias demandas, que lhe chegam em estado bruto: desenvolver a mais avançada e inovadora pesquisa e, ao mesmo tempo, o conhecimento de pronta aplicação, conciliar os valores gerais e permanentes da sociedade democrática com os interesses imediatos e pragmáticos das empresas”.

A princípio, parece que se está diante de um inédito desafio organizacional, os Institutos Federais foram legalmente constituídos para dar respostas a conflitantes demandas multiníveis da educação nacional, situação multifacetada, de hibridismo, assumida através de uma atuação *multicampi*, ou seja, numa aparente perspectiva de ambiguidades, em que o formal burocrático aparentemente embasa uma articulação débil e/ou frouxa, concorrendo no sentido de uma divisão de trabalho em cada *Campus*.

A Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008 - como instrumento máximo de ordenação desse processo de expansão - instituiu a Rede Federal¹²³ de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, no âmbito do sistema federal de ensino, constituída pelos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (Institutos Federais), pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), pelos Centros Federais de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca (Cefet-RJ) e de Minas Gerais (Cefet-MG), todos com natureza jurídica de autarquia, detentoras de autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didático-pedagógica e disciplinar; e pelas Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais.

A princípio, as perspectivas conceituais pensadas para os Institutos Federais eram de uma organização em bases territoriais definidas por região, prioritariamente compreendidas na dimensão

¹²³ Em 25 de junho de 2012, através da Lei nº 12.677, o Colégio Pedro II foi incorporado à Rede Federal como instituição federal de ensino, pluricurricular e *multicampi*, especializada na oferta de educação básica e de licenciaturas, bem como equiparado aos Institutos Federais, para efeitos de autonomia e utilização dos instrumentos de gestão do quadro de pessoal e de ações de regulação, avaliação e supervisão das instituições e dos cursos de educação profissional e superior.

geográfica dos Estados e do Distrito Federal; essa situação avançou até espaços de mesorregiões dentro de um mesmo Estado, atendidas características históricas, econômicas, culturais e sociais, em função do clima de disputa política estabelecido naqueles Estados onde já detinham 2 (dois) os mais estabelecimentos federais de relevância na educação profissional.

Dessa forma, houve a criação de 38 (trinta e oito) Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, conforme detalhado na tabela 15, mediante transformação de 15 (quinze), e integração de 63 (sessenta e três) organizações educacionais, sendo 77 (setenta e sete) autarquias (31 Centros Federais de Educação Tecnológica, 39 Escolas Agrotécnicas Federais e 7 Escolas Técnicas Federais) e 1 (uma) Escola Técnica vinculada à Universidade Federal. A mudança proporcionou ao Governo Federal uma forte racionalização, reduzindo de 77 (setenta e sete) para 38 (trinta e oito) o número de autarquias federais da rede de educação profissional e tecnológica, 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 (BRASIL, 2008f).

Nº	IF	Origem	Sede da Reitoria
1	Instituto Federal do Acre	Transformação da Escola Técnica Federal do Acre	Rio Branco
2	Instituto Federal de Alagoas	Integração do Centro Federal de Educação Tecnológica de Alagoas e da Escola Agrotécnica Federal de Satuba	Maceió
3	Instituto Federal do Amapá	Transformação da Escola Técnica Federal do Amapá	Macapá
4	Instituto Federal do Amazonas	Integração do Centro Federal de Educação Tecnológica do Amazonas e das Escolas Agrotécnicas Federais de Manaus e de São Gabriel da Cachoeira	Manaus
5	Instituto Federal da Bahia	Transformação do Centro Federal de Educação Tecnológica da Bahia	Salvador
6	Instituto Federal Baiano	Integração das Escolas Agrotécnicas Federais de Catu, de Guanambi (Antonio José Teixeira), de Santa Inês e de Senhor do Bonfim	Salvador
7	Instituto Federal de Brasília	Transformação da Escola Técnica Federal de Brasília	Brasília
8	Instituto Federal do Ceará	Integração do Centro Federal de Educação Tecnológica do Ceará e das Escolas Agrotécnicas Federais de Crato e de Iguatu	Fortaleza
9	Instituto Federal do Espírito Santo	Integração do Centro Federal de Educação Tecnológica do Espírito Santo e das Escolas Agrotécnicas Federais de Alegre, de Colatina e de Santa Teresa	Vitória
10	Instituto Federal de Goiás	Transformação do Centro Federal de Educação Tecnológica de Goiás	Goiânia
11	Instituto Federal Goiano	Integração dos Centros Federais de Educação Tecnológica de Rio Verde e de Urutai, e da Escola Agrotécnica Federal de Ceres	Goiânia
12	Instituto Federal do Maranhão	Integração do Centro Federal de Educação Tecnológica do Maranhão e das Escolas Agrotécnicas Federais de Codó, de São Luís e de São Raimundo das Mangabeiras	São Luís
13	Instituto Federal de Minas Gerais	Integração dos Centros Federais de Educação Tecnológica de Ouro Preto e de Bambuí, e da Escola Agrotécnica Federal de São João Evangelista	Belo Horizonte
14	Instituto Federal do Norte de Minas Gerais	Integração do Centro Federal de Educação Tecnológica de Januária e da Escola Agrotécnica Federal de Salinas	Montes Claros
15	Instituto Federal do Sudeste de Minas Gerais	Integração do Centro Federal de Educação Tecnológica de Rio Pomba e da Escola Agrotécnica Federal de Barbacena	Juiz de Fora
16	Instituto Federal do Sul de Minas Gerais	Integração das Escolas Agrotécnicas Federais de Inconfidentes, de Machado e de Muzambinho	Pouso Alegre
17	Instituto Federal do Triângulo Mineiro	Integração do Centro Federal de Educação Tecnológica de Uberaba e da Escola Agrotécnica Federal de Uberlândia	Uberaba
18	Instituto Federal de Mato Grosso	Integração dos Centros Federais de Educação Tecnológica de Mato Grosso e de Cuiabá, e da Escola Agrotécnica Federal de Cáceres	Cuiabá
19	Instituto Federal de Mato Grosso do Sul	Integração da Escola Técnica Federal de Mato Grosso do Sul e da Escola Agrotécnica Federal de Nova Andradina	Campo Grande
20	Instituto Federal do Pará	Integração do Centro Federal de Educação Tecnológica do Pará e das Escolas Agrotécnicas Federais de Castanhal e de Marabá	Belém
21	Instituto Federal da Paraíba	Integração do Centro Federal de Educação Tecnológica da Paraíba e da Escola Agrotécnica Federal de Sousa	João Pessoa
22	Instituto Federal de Pernambuco	Integração do Centro Federal de Educação Tecnológica de Pernambuco e das Escolas Agrotécnicas Federais de Barreiros, de Belo Jardim e de Vitória de Santo Antão	Recife
23	Instituto Federal do Sertão Pernambucano	Transformação do Centro Federal de Educação Tecnológica de Petrolina	Petrolina

24	Instituto Federal do Piauí	Transformação do Centro Federal de Educação Tecnológica do Piauí	Teresina
25	Instituto Federal do Paraná	Transformação da Escola Técnica da Universidade Federal do Paraná	Curitiba
26	Instituto Federal do Rio de Janeiro	Transformação do Centro Federal de Educação Tecnológica de Química de Nilópolis	Rio de Janeiro
27	Instituto Federal Fluminense	Transformação do Centro Federal de Educação Tecnológica de Campos	Campos dos Goytacazes
28	Instituto Federal do Rio Grande do Norte	Transformação do Centro Federal de Educação Tecnológica do Rio Grande do Norte	Natal
29	Instituto Federal do Rio Grande do Sul	Integração do Centro Federal de Educação Tecnológica de Bento Gonçalves, da Escola Técnica Federal de Canoas e da Escola Agrotécnica Federal de Sertão	Bento Gonçalves
30	Instituto Federal Farroupilha	Integração do Centro Federal de Educação Tecnológica de São Vicente do Sul e da Escola Agrotécnica Federal de Alegrete	Santa Maria
31	Instituto Federal Sul-rio-grandense	Transformação do Centro Federal de Educação Tecnológica de Pelotas	Pelotas
32	Instituto Federal de Rondônia	Integração da Escola Técnica Federal de Rondônia e da Escola Agrotécnica Federal de Colorado do Oeste	Porto Velho
33	Instituto Federal de Roraima	Transformação do Centro Federal de Educação Tecnológica de Roraima	Boa Vista
34	Instituto Federal de Santa Catarina	Transformação do Centro Federal de Educação Tecnológica de Santa Catarina	Florianópolis
35	Instituto Federal Catarinense	Integração das Escolas Agrotécnicas Federais de Concórdia, de Rio do Sul e de Sombrio	Blumenau
36	Instituto Federal de São Paulo	Transformação do Centro Federal de Educação Tecnológica de São Paulo	São Paulo
37	Instituto Federal de Sergipe	Integração do Centro Federal de Educação Tecnológica de Sergipe e da Escola Agrotécnica Federal de São Cristóvão	Aracaju
38	Instituto Federal do Tocantins	Integração da Escola Técnica Federal de Palmas e da Escola Agrotécnica Federal de Araguatins	Palmas

Tabela 15. Relação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia criados pela Lei nº 11.892/2008, pela transformação e/ou integração de Cefets e Escolas Federais de educação profissional e tecnológica, e as respectivas cidades-sede das Reitorias.

Elaboração própria.

Fonte: BRASIL (2008f).

Com efeito, a organização Instituto Federal foi estruturada pela criação de uma Reitoria como unidade executiva integradora e reguladora de um conjunto de unidades escolares (*Campi*). Além do reitor, o texto legal determina que a Reitoria seja composta com mais 5 (cinco) pró-reitores, com atuação a ser definida estatutariamente, e propostas, politicamente, em nível da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec) do Ministério da Educação, como dimensões sistêmicas nas áreas de administração (compreendendo gestão administrativa e de pessoas), desenvolvimento institucional (compreendendo plano de desenvolvimento institucional, planejamento e gestão das tecnologias da informação), ensino (compreendendo oferta e apoio às atividades estudantis), extensão e pesquisa. Na figura 2, segue a

representação do Organograma para um Instituto Federal, levando em consideração as orientações provenientes da Setec do Ministério da Educação.

ORGANOGRAMA BÁSICO DE UM INSTITUTO FEDERAL, COM BASE NA LEI Nº 11.892/2008.



Figura 2. Organograma de um Instituto Federal, de acordo com os termos da Lei nº 11.892/2008. Elaboração própria.

Após análises e estudos realizados, um grupo de trabalho integrado ao Sistema de Informação da Educação Profissional (SIEP), estruturado pela Setec/MEC, entre o segundo semestre de 2008 e primeiro semestre de 2009, com a finalidade de apresentar propostas no tocante à administração dos Institutos Federais (IFs), concluiu pela necessidade da superação do constrangimento da legislação, de que apenas 5 (cinco) dimensões sistêmicas fossem estatutariamente estabelecidas nos IFs, para contemplar toda a administração com os *Campi*, sugerindo a criação de mais 3 (três) diretorias sistêmicas, de: assuntos estudantis, gestão de pessoas e gestão de tecnologia da informação, para, integradas na reitoria às 5 (cinco) pró-reitorias anteriormente referidas, comporem matriz com 8 (oito) áreas organizacionais estratégicas sistêmicas.

A figura 3 demonstra modelagem apresentada por Fernandes (2011: 8) para as áreas/dimensões estratégicas de estruturação da administração superior dos Institutos Federais.

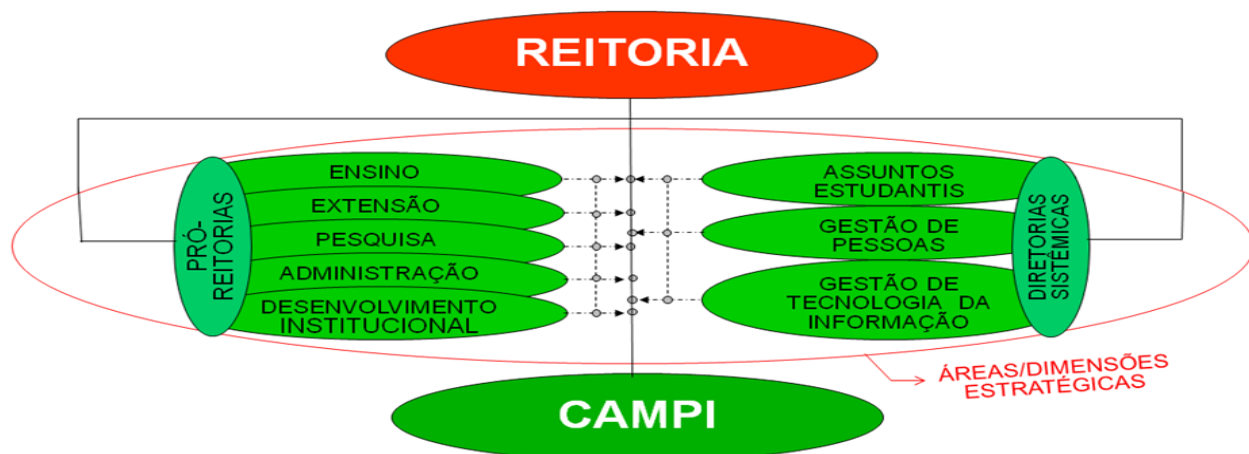


Figura 3. Arranjo organizacional das áreas/dimensões estratégicas propostas para os Institutos Federais.
Fonte: Fernandes (2011: 8).

A amplitude de finalidades, as características e os objetivos, definidos no âmbito formal-legal para os IFs, de atuação educacional como centro de excelência nas áreas das tecnologias e das ciências, com abrangência que vai de cursos de formação inicial e continuada de trabalhadores independentemente do nível de escolaridade até cursos de pós-graduação *stricto sensu*, de desenvolvimento de pesquisa e inovação e de atividades de extensão, além da equiparação às universidades federais quanto à supervisão, regulação e avaliação de cursos da educação superior, conduz a percepção equivocada de que o Instituto Federal é uma organização universitária atuando também na educação básica e na educação profissional e tecnológica. Na realidade, o IF é uma organização de educação superior especializada na oferta de educação profissional e tecnológica, com planejamento voltado para o desenvolvimento territorial local e regional, através de oferta formativa orientada para a consolidação e fortalecimento dos arranjos produtivos, sociais e culturais locais, consideradas as potencialidades de desenvolvimento socioeconômico e cultural.

Por outro lado, quanto à ação acadêmica, a função estratégica do IF é estabelecida pelo art. 8º da Lei nº 11.892/2008, que define, combinado com o inciso I do art. 7º (BRASIL, 2008f) que “o Instituto Federal, em cada exercício, deverá garantir o mínimo de 50% (cinquenta por cento) de suas vagas” para “ministrar educação profissional técnica de nível médio, prioritariamente na forma de cursos integrados, para os concluintes do ensino fundamental e para o público da educação de jovens e adultos”.

Exige ainda o citado art. 8º da lei que, anualmente, o mínimo de 20% (vinte por cento) de vagas, sejam abertas pelo IF, para atender “cursos de licenciatura, bem como programas especiais de formação

pedagógica, com vistas a formação de professores para a educação básica, sobretudo nas áreas de ciências e matemática, e para a educação profissional” (BRASIL, 2008f).

Acerca da estrutura organizacional e de administração, bem como da consolidação da identidade dos Institutos Federais, entendem Pacheco¹²⁴ e Silva (2009: 11) que:

“A gestão de cada instituto e da rede que formam assume um caráter sistêmico que exige o reconhecimento da autonomia de cada unidade, bem como a necessidade de trabalho permanente em prol do equilíbrio estrutural entre os *campi* de um mesmo instituto e entre os institutos. Isso implica um novo modelo de gestão baseado, em essência, no respeito, no diálogo e na construção de consensos possíveis tendo sempre como horizonte o bem da comunidade e não o enclausuramento das instituições.

Com os institutos federais, o governo brasileiro, através do Ministério da Educação, ousa criar uma institucionalidade absolutamente nova e inovadora capaz de revolucionar a educação profissional e tecnológica de nosso país. Entretanto, o futuro dos institutos está em aberto, dependendo de nossa ousadia, competência e compromisso político com um país soberano, democrático e justo socialmente”.

Conforme prescrito na Lei nº 11.892/2008, cada Instituto Federal tem organização baseada numa estrutura *multicampi*, cabendo a cada *Campus*, como unidade de gestão administrativa e financeira, as ações acadêmicas de desenvolvimento do projeto pedagógico institucional, este, único. No tocante às atividades e políticas de pessoal, encargos sociais e benefícios aos servidores, as ações desenvolvidas pelos diretores-gerais dos *Campi* são respaldadas em delegação de competência expedida pelo reitor. Essa realidade implica um novo arranjo de gestão administrativa, exigindo estruturas organizacionais de conformação horizontalizada e práticas democráticas, além de um eficiente processo de comunicação. No plano territorial, a abordagem de rede de cada IF caracteriza-se pelo posicionamento central da Reitoria, superintendendo um conjunto de *Campi* interdependentes, detentores de autonomia administrativa e financeira, conforme esquema gráfico apresentado na figura 4.

¹²⁴ Eliezer Moreira Pacheco como Secretário de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação entre outubro de 2005 e fevereiro de 2012, coordenou a execução do projeto de expansão da rede federal de educação profissional e tecnológica, iniciado no Governo Lula.

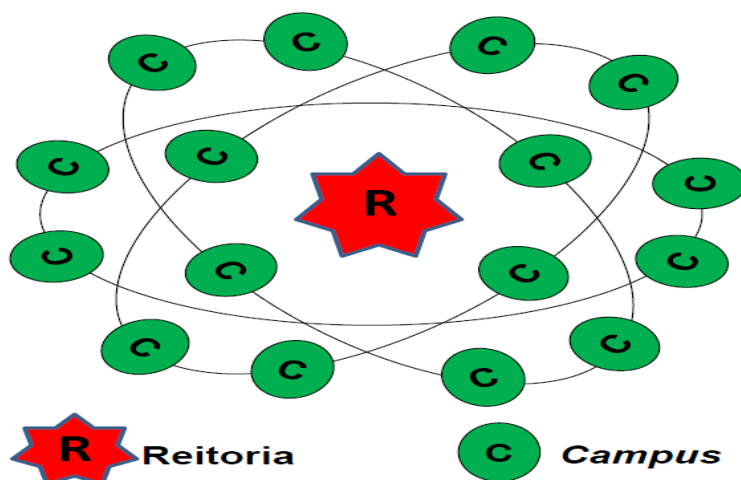


Figura 4. Representação gráfica da estruturação organizacional do Instituto Federal.
Elaboração própria.

Essa realidade, que passa pela demarcação dos espaços de autonomia entre a administração da Reitoria e dos *Campi*, parece ser, no entanto, o principal fator gerador de dúvidas e conflitos, em função das ambiguidades quanto ao exercício do poder e das responsabilidades dentro da organização Instituto Federal, além dos limites de competências.

Essa situação não se restringe à comunidade interna, visto que, frequentemente, atores da sociedade levam à reitoria questões de autoridade da autonomia dos *Campi*, numa clara indicação de desconhecimento da estruturação organizacional do IF. Tratando da questão da autonomia nos Institutos federais, Pacheco (2011: 30) expõe que o

“conceito de autonomia pressupõe a liberdade de agir ou, em outras palavras, a possibilidade de autogestão, autogoverno, autonormatização. Exprime também certo grau de relatividade, pois se é autônomo sempre em relação a outrem. Observa-se, então, que a autonomia ocorre em sistemas relacionais, em contextos de interdependência”.

O autor ainda chama a atenção para o enfoque *multicampi*, previsto nas determinações da Lei nº 11.892/2008:

“A lei estabelece uma estrutura *multicampi*, reafirmando a vocação regional dos Institutos Federais e dotando os *campi* de um grau de autonomia mais ampla do que aquela gozada por seus congêneres das universidades. Entretanto, cabe recordar que os institutos não são uma federação de *campi*, concepção que dificultaria a concretização de seu projeto político-pedagógico” (Pacheco, Pereira, Silva e Vidor, 2011: 94).

A concepção *multicampi* dos Institutos Federais, considerada como aspecto de grande relevância para o estudo em termos conceituais, será alvo de análise detalhada neste trabalho. Integram os órgãos da

administração superior do Instituto Federal: o Conselho Superior, de caráter deliberativo e consultivo; o Colégio de Dirigentes, de caráter consultivo e deliberativo sobre matéria administrativa; e o Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão, com funções normativas, consultivas e deliberativas sobre matéria acadêmica, didático-pedagógica, científica, artístico-cultural e desportiva. Castro (2007) entende a estrutura de colegiados como instrumentos organizacionais de importância

“para uma gestão democrática que envolva todos que, direta ou indiretamente, atuam no processo educacional. Essa forma mais aberta e flexível de conceber a gestão da escola possibilitaria a aproximação não só entre os segmentos internos da escola, mas também entre a escola e a comunidade escolar” (Castro, 2007: 136).

Nos termos dos artigos 8º, 10 e 12 do Estatuto¹²⁵ do IFRN, os referidos colegiados têm as seguintes composições:

- a) Conselho Superior: o Reitor, como presidente; representação docente em quantidade igual a um terço do número de *Campi* em funcionamento, todos eleitos por seus pares; representação discente em quantidade igual a um terço do número de *Campi* em funcionamento, todos eleitos por seus pares; representação do pessoal técnico-administrativo em quantidade igual a um terço do número de *Campi* em funcionamento, todos eleitos por seus pares; dois representantes dos egressos, sendo um de cursos técnicos e um de cursos superiores, sem vínculo funcional ou estudantil com a Instituição, indicados por entidades representativas; seis representantes da sociedade civil, sem vínculo funcional ou estudantil com a Instituição, sendo dois indicados por entidades patronais, dois indicados por entidades dos trabalhadores e dois representantes do setor público e/ou empresas estatais; um representante do Ministério da Educação, designado pela Setec; e representação do Colégio de Dirigentes em quantidade igual a um terço do número de *Campi* em funcionamento, dentre os quais, pelo menos, um que seja membro do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão.
- b) Colégio de Dirigentes: o Reitor, como presidente; os Pró-Reitores; e os Diretores-Gerais dos *Campi*.
- c) Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão: o Reitor, como seu presidente; o Pró-Reitor de Ensino; o Pró-Reitor de Pesquisa e Inovação; o Pró-Reitor de Extensão; um coordenador de curso, por Campus, eleito por seus pares; um representante docente, por Campus, eleito por

¹²⁵ Publicado no Diário Oficial da União de 2/9/2009. Disponível em http://portal.ifrn.edu.br/campus/copy_of_reitoria/arquivos/Estatuto_IFRN_31_08_09_FINAL-PUBLICADA_NO_DOU.pdf. Acesso em 10 junho, 2014.

seus pares; quatro representantes discentes, eleitos por seus pares; dois representantes técnico-administrativos, eleitos por seus pares; dois representantes da equipe técnico-pedagógica, eleitos por seus pares; e dois representantes da sociedade civil, vinculados a instituições de fomento à pesquisa e/ou a extensão.

Cada *Campus* dispõe da seguinte estrutura de órgãos colegiados: Conselho Escolar, Colégio Gestor, Colegiado de Diretoria Acadêmica, Colegiado de Curso Técnico, Colegiado de Curso Superior de Graduação; Colegiado de Programa de Pós-Graduação e Conselho de Classe. Conforme estabelecido nos artigos 3º, 11, 14, 21, 28, 35, 36 e 37 do Regimento Interno¹²⁶ dos *Campi* do IFRN, os referidos colegiados têm as seguintes características:

- a) O Conselho Escolar, órgão máximo normativo do *Campus*, com a seguinte composição: o Diretor-Geral do *Campus*, como Presidente; dois dirigentes da administração do *Campus*, indicados pelo seu Colégio Gestor; dois representantes do corpo técnico-administrativo, um dos quais membro da equipe técnico-pedagógica, em efetivo exercício, indicado por seus pares; dois representantes do corpo docente, em efetivo exercício, indicado por seus pares; dois representantes do corpo discente, com matrícula regular ativa, indicado por seus pares; dois representantes dos egressos, indicados pelas entidades de classe que os representem no município; dois representantes dos pais de alunos do ensino médio integrado, eleito por seus pares, em reunião ordinária de pais; e dois representantes da sociedade civil, convidados pelo Diretor-Geral, mediante aprovação prévia pelo Colégio Gestor, dentre as entidades e/ou empresas de maior nível de interação/parceria com o *Campus*.
- b) O Colégio Gestor, órgão consultivo de apoio técnico-político à gestão em cada *Campus*, composto dos seguintes membros: o Diretor-Geral, como Coordenador; o Diretor de Administração; o(s) Diretor(es) Acadêmico(s); o Diretor de Ensino ou o dirigente da Unidade de Apoio Acadêmico; o Dirigente da Unidade de Assuntos Estudantis; o Dirigente da Unidade de Extensão; o Dirigente da Unidade de Gestão de Pessoas; o Dirigente da Unidade de Gestão de Tecnologia da Informação; e o Dirigente da Unidade de Pesquisa e Inovação.
- c) O Colegiado de Diretoria Acadêmica, órgão deliberativo e consultivo, sendo composto pelos seguintes membros: o Diretor Acadêmico, como Presidente; os docentes lotados na Diretoria Acadêmica e em efetivo exercício de suas funções no IFRN; os servidores técnico-

¹²⁶ Para maior conhecimento do funcionamento dos órgãos colegiados dos *Campi* do IFRN, consultar o Regimento Interno, disponível em <http://portal.ifrn.edu.br/institucional/regimentos/regimento-interno-dos-campi/view>. Acesso em 12 junho, 2014.

administrativos lotados na Diretoria Acadêmica e em efetivo exercício de suas funções no IFRN; e três representantes do corpo discente, eleitos por seus pares.

- d) Os Colegiados de Curso Técnico ou de Curso Superior de Graduação, órgãos deliberativos que acompanham as atividades pedagógicas do respectivo Curso e se constituem da seguinte forma: Coordenador de Curso, como Presidente; todos os docentes em exercício nas atividades de ensino, de pesquisa ou de extensão no Curso ou que tenham atuado nos dois últimos semestres letivos; dois representantes discentes de cada turma do Curso, sendo um titular e um suplente; e um representante da equipe técnico-pedagógica, indicado por seus pares.
- e) Cada Programa de Pós-Graduação tem um colegiado com funções normativas e deliberativas, sendo, assim, constituído: Coordenador do Programa de Pós-Graduação, como Presidente; Professores no exercício de atividades acadêmicas no Programa; e Representantes do corpo discente até o máximo de 20% (vinte por cento) do número de professores do Programa.
- f) O Conselho de Classe, organizado através de sessão referente a cada Curso Técnico de Nível Médio Integrado, constituindo-se como órgão de assessoramento ao Diretor Acadêmico em assuntos de natureza didático-pedagógica. Presidido pelo Diretor Acadêmico, funciona por meio de sessões correspondentes aos cursos, por modalidade, com a seguinte composição, para cada sessão: um membro da equipe técnico-pedagógica da Diretoria Acadêmica, como Coordenador da sessão; o Coordenador do Curso; um professor de cada disciplina ofertada no período letivo; dois representantes discentes de cada turma, sendo um titular e um suplente; e dois representantes dos pais dos discentes de cada turma, sendo um titular e um suplente, somente para os cursos técnicos em nível médio integrado.

Os cargos de reitor e de diretores-gerais dos *Campi* devem ser ocupados, respectivamente, por docente pertencente ao quadro ativo de pessoal ativo do Instituto, e por docente ou servidor de nível superior da carreira dos técnico-administrativos, em efetivo exercício, em instituição federal de educação profissional e tecnológica; eleitos para mandatos de 4 (quatro) anos, permitida uma recondução, em processo de consulta à comunidade escolar do Instituto (no caso de reitor) e do respectivo *Campus* (no caso de diretor-geral), atribuído o peso de 1/3 (um terço), para a manifestação de cada um dos segmentos docente, técnico-administrativo e discente. Segundo Chaui (2011: 79), eleições significam muito mais

“do que a mera rotatividade de governos ou a alternância no poder. Simbolizam o essencial da democracia: que o poder não se identifica com os ocupantes do governo, não lhes pertence, mas é sempre um lugar vazio que os cidadãos, periodicamente, preenchem com um representante, e podem revogar seu mandato se não cumprir o que lhe foi delegado para representar”.

Em dezembro de 2014, ao final do mandato 2011-2014 do Governo Dilma Rousseff, a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica contava com 562 (quinhentas e sessenta e duas) Unidades Escolares, das quais 520 (quinhentas e vinte) na condição de *Campi* dos Institutos Federais, conforme demonstrado na tabela 16. Quando essas Unidades Escolares estiverem com suas capacidades instaladas em funcionamento pleno, a referida rede federal atingirá um patamar de matrícula da ordem de 886 mil estudantes em cursos regulares da educação básica e superior.

Item	Organização Educacional	Nº de Unidades Escolares, ordenadas de acordo com a capacidade de oferta de vagas						Previsão total de matrícula
		6.000	4.000	3.000	2.400	1.200	Soma	
1	Instituto Federal do Acre	-	-	1	-	4	5	7.800
2	Instituto Federal de Alagoas	-	1	-	3	11	15	24.400
3	Instituto Federal do Amapá	-	-	1	-	3	4	6.600
4	Instituto Federal do Amazonas	-	1	-	3	10	14	23.200
5	Instituto Federal da Bahia	1	-	-	4	16	21	34.800
6	Instituto Federal Baiano	-	-	-	4	10	14	21.600
7	Instituto Federal de Brasília	-	-	1	-	9	10	13.800
8	Instituto Federal do Ceará	1	-	-	4	24	29	44.400
9	Instituto Federal do Espírito Santo	-	1	-	5	14	20	32.800
10	Instituto Federal de Goiás	1	-	-	1	12	14	22.800
11	Instituto Federal Goiano	-	-	2	2	4	8	15.600
12	Instituto Federal do Maranhão	-	1	-	3	22	26	37.600
13	Instituto Federal de Minas Gerais	-	-	2	1	9	12	19.200
14	Instituto Federal do Norte de Minas Gerais	-	-	1	1	7	9	13.800
15	Instituto Federal do Sudeste de Minas Gerais	-	-	1	2	4	7	12.600
16	Instituto Federal do Sul de Minas Gerais	-	-	1	2	3	6	11.400
17	Instituto Federal do Triângulo Mineiro	-	-	1	1	5	7	11.400
18	Instituto Federal de Mato Grosso	-	1	1	1	11	14	22.600
19	Instituto Federal de Mato Grosso do Sul	-	-	1	-	9	10	13.800
20	Instituto Federal do Pará	1	-	-	4	12	17	30.000
21	Instituto Federal da Paraíba	1	-	-	2	12	15	25.200
22	Instituto Federal de Pernambuco	1	-	-	4	11	16	28.800

23	Instituto Federal do Sertão Pernambucano	-	-	1	1	5	7	11.400
24	Instituto Federal do Piauí	1	-	-	1	15	17	26.400
25	Instituto Federal do Paraná	-	-	1	-	19	20	25.800
26	Instituto Federal do Rio de Janeiro	-	-	1	2	13	16	23.400
27	Instituto Federal Fluminense	1	-	-	2	6	9	18.000
28	Instituto Federal do Rio Grande do Norte	1	-	-	1	18	20	30.000
29	Instituto Federal do Rio Grande do Sul	-	-	1	3	12	16	24.600
30	Instituto Federal Farroupilha	-	-	1	1	7	9	13.800
31	Instituto Federal Sul-rio-grandense	-	1	-	2	9	12	19.600
32	Instituto Federal de Rondônia	-	-	1	1	6	8	12.600
33	Instituto Federal de Roraima	-	-	1	-	3	4	6.600
34	Instituto Federal de Santa Catarina	-	1	-	2	18	21	30.400
35	Instituto Federal Catarinense	-	-	-	5	8	13	21.600
36	Instituto Federal de São Paulo	1	-	-	2	34	37	51.600
37	Instituto Federal de Sergipe	1	-	-	2	7	10	19.200
38	Instituto Federal do Tocantins	-	-	1	1	6	8	12.600
Subtotal		11	7	21	73	408	520	821.800
39	Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca/RJ	1	-	-	-	7	8	14.400
40	Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais	1	-	-	-	8	9	15.600
41	Colégio Pedro II	-	-	-	-	13	13	15.600
42	Universidade Tecnológica Federal do Paraná	1	-	-	-	11	12	19.200
TOTAL		14	7	21	73	447	562	886.600

Tabela 16. Número de Unidades Escolares da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, com implantação prevista até dezembro de 2014, de acordo com a capacidade de matrícula.

Elaboração própria.

Fonte: Planilha de dados da Comissão do Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (Conif), responsável por estudos de cargos para os IFs.

Os dados constantes da tabela 16 demonstram a heterogeneidade quanto ao tamanho das Unidades Escolares que compõem os Institutos Federais, com variação que chega a atingir, em alguns casos, 5 (cinco) vezes entre o maior e menor estabelecimento educacional componente de um mesmo Instituto. Por outro lado, com 79,5% (setenta e nove vírgula cinco por cento) de presença, é predominante (número de 447 dentre as 562) entre as Unidades Escolares que compõem a rede federal de educação profissional e tecnológica, a de capacidade para atender matrícula da ordem de 1.200 estudantes no

ensino técnico e superior, através de escolas de médio porte. Essa situação é coerente com a política governamental de interiorização e geração de uma rede social de capilaridade territorial nacional de educação de qualidade, em face da concentração de universidades e grandes estabelecimentos educacionais instalados nas capitais, majoritariamente, situados na região litorânea brasileira. As figuras 5 e 6 trazem, respectivamente, os organogramas da Reitoria e de referência dos *Campi* do IFRN, implantados pelo projeto de expansão da rede federal, no Estado do Rio Grande do Norte.

IFRN – ORGANOGRAMA DA REITORIA



Figura 5. Organograma da Reitoria do Instituto Federal do Rio Grande do Norte.

Fonte: Gabinete da Reitoria do IFRN.

IFRN - ORGANOGRAMA DE REFERÊNCIA PARA OS CAMPI DA EXPANSÃO

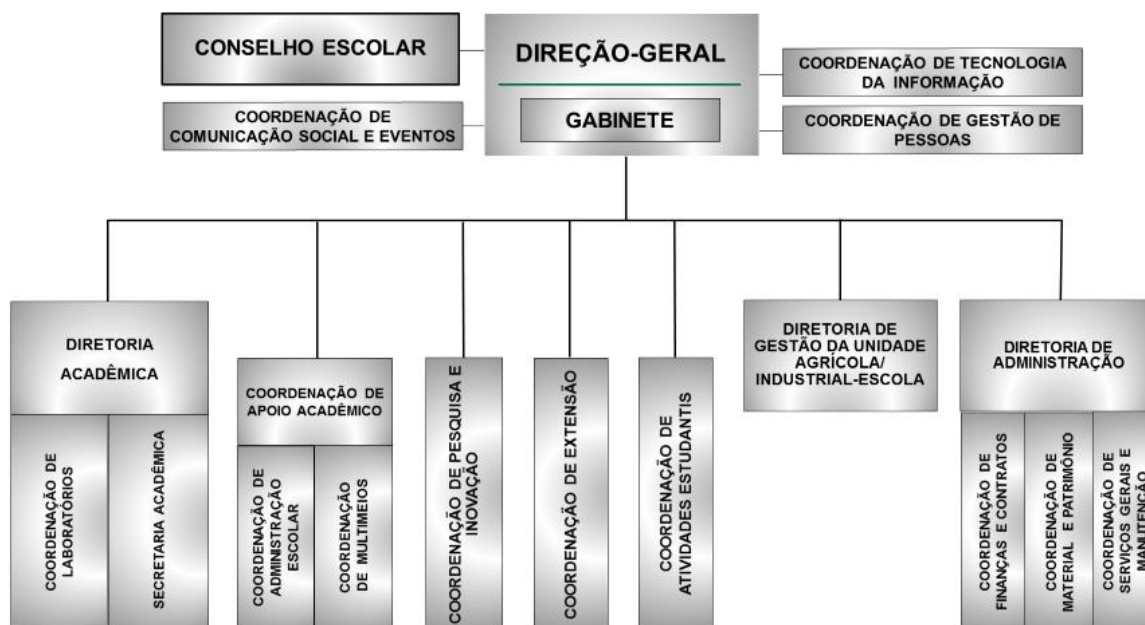


Figura 6. Organograma de referência dos *Campi* do IFRN implantados através do projeto de expansão da rede federal de educação profissional e tecnológica.

Fonte: Gabinete da Reitoria do IFRN.

A análise de referencial teórico desenvolvida no capítulo seguinte conduz a estruturação organizacional do Instituto Federal a quadro caracterizado com base no “modo de funcionamento díptico da escola como organização” (Lima, 1992a: 157), em função da necessidade da perspectiva de “múltiplos olhares” sobre a realidade dessa organização educativa, considerando suas várias especificidades.

Com apoio em bases teóricas estabelecidas por Burrell e Morgan (1979), associadas às metáforas propostas por Gareth Morgan (2002) e categorização instituída por Per-Erik Ellström (2007), também contempladas na tipologia de modelos de gestão escolar definida por Tony Bush (1986), escolhem-se 2 (dois) modelos: o racionalista, com a teoria da burocracia e o da ambiguidade, com a metáfora da escola como “sistema debilmente articulado” (Weick, 1976).

Constitucionalmente no Brasil, a administração pública deve obedecer a princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Sendo o Instituto Federal (IF), órgão da administração indireta do Poder Executivo da União, numa perspectiva burocrática, pode-se destacar o aspecto da legalidade, que determina o funcionamento normativo presumível da organização, em função da existência de regras legais e rotinas obrigatórias formais, de cumprimento restrito no âmbito das

diversas escalas administrativas, inclusive quanto às ações de controle e coordenação. No tocante à efetividade da autoridade legal, Weber (1978: 15-16) enfatizou que

“todo Direito consiste, essencialmente, num sistema integrado de normas abstratas. Ademais, a administração da lei consiste na aplicação dessas normas a casos particulares. O processo administrativo é a busca racional dos interesses - especificados nas ordenações da associação - dentro dos limites estabelecidos pelos preceitos legais e segundo princípios suscetíveis de formulação geral – aprovados pelas ordenações da associação ou, pelo menos, não desaprovados por elas”.

Uma das categorias fundamentais da autoridade racional é a hierarquia da organização de cargos, que define, para o ocupante de um cargo, as suas competências e atribuições na estrutura da organização, viabilizando um sistema de interações e garantia de respeito aos ocupantes dos cargos, nos procedimentos da execução da autoridade. Segundo Weber (1978: 17), a organização

“dos cargos obedece ao princípio da hierarquia: cada cargo inferior está sob o controle e supervisão do superior. Há o direito de apelação e exposição de queixas dos inferiores aos superiores. As hierarquias diferem com respeito a se, em que casos, as queixas podem levar a um pronunciamento de uma autoridade superior, se as alterações são impostas por ela ou, pelo contrário, se a responsabilidade por tais alterações é deixada à instância inferior cuja conduta foi o objeto da queixa”.

Outro princípio que vale destaque é o da impessoalidade, caracterizado pela prática dos atos sem considerar as pessoas envolvidas. As atividades devem ser distribuídas e supervisionadas independentemente das pessoas, conforme as funções e os cargos, bem como por meio de critérios administrativos que considerem as pessoas simplesmente como ocupantes dos cargos, sendo a autoridade e poder condições desses cargos. Weber (1978: 28) arrola a impessoalidade como uma das principais e mais generalizadas consequências da dominação burocrática:

“A predominância de um espírito de impessoalidade formalista, *sine ira et studio*, sem ódio ou paixões e, portanto, sem afeição ou entusiasmo. As normas dominantes são conceitos de dever estrito sem atenção para as considerações pessoais. Todos estão sujeitos a tratamento formalmente igual, isto é, todos na mesma situação de fato. Este é o espírito dentro do qual o funcionário ideal conduz seu cargo”.

Em situação oponente à ênfase burocrática, vários estudos teóricos contemplando a realidade de universidades e escolas, têm demonstrado diversas características dessas organizações como anarquia organizada, entre outras ambiguidades, pelas complexidades interpretativas e contradições entre os sistemas formais e as táticas dos atores, ocorrências muito frequentes no processo decisório. A essas não conformidades entre o plano das orientações para a ação e o da ação organizacional, Lima (1992a: 171) denomina de “infidelidade normativa”:

“Mesmo que seja aceite como dominante, o normativismo não tem uma *vida fácil* nas escolas – muitos factores intrínsecos e extrínsecos poderão contribuir para que se verifiquem rupturas. Não importa considerar, neste momento, a extensão ou a frequência de tais rupturas com as orientações normativas pré-estabelecidas para a acção organizacional. No quadro de uma administração centralizada, a sua mera existência é já significativa. Mas cremos, mesmo, que de um ponto de vista teórico, deve pelo menos ser conferida uma importância semelhante ao normativismo e àquilo que designaremos por *infidelidade* normativa”.

Em termos de modelo de ambiguidade, de acordo com Weick (1976), o “sistema debilmente articulado” pode ser entendido como uma estruturação organizacional pouco rígida e flexível, caracterizada por autonomia entre estruturas aparentemente integradas que apresentam desconexões, algumas vezes funcionando isoladamente preservando seus próprios interesses:

“It is important to note that the concept of loose coupling need not be used normatively. People who are steeped in the conventional literature of organizations may regard loose coupling as a sin or something to be apologized for. This paper takes a neutral, if not mildly affectionate, stance toward the concept” (Weick, 1976: 6).

O Instituto Federal (IF), compreendendo uma associação de estruturas, de ações e atores, parece ter incorporado aos processos de tomada de decisões e da administração organizacional, contradições próprias das organizações universitárias, de estruturas complexas e relações com base em conflitos, debilmente articulados, entre as desconexões da regulação burocrática e a autonomia dos organismos e atores, bem como entre o poder da administração e o poder dos profissionais, podendo-se vislumbrar a representação de um “sistema debilmente articulado” pelas evidências das articulações fluidas entre a autonomia e o controle, o normativismo e a flexibilidade, bem como o formal e o informal.

A importância da análise de ambiguidades consiste em identificar a dinâmica interior do Instituto Federal do Rio Grande do Norte na efetivação de ações e procedimentos não consensuais, em ambientes de incertezas e/ou mutáveis, visando compreender suas características em circunstâncias de desarticulação e flexibilidade.

Considerando o posicionamento metafórico deste estudo em que a realidade do IF deverá variar numa dimensão limitada entre extremos definidos como organização anárquica e organização burocrática, tomado como referencial teórico o “modo de funcionamento díptico da escola como organização”, acredita-se na premissa de que não sendo o Instituto Federal do Rio Grande do Norte uma organização educativa exclusivamente anárquica ou burocrática, com investigação empírica, será possível delinear um campo representativo do espaço ocupado pela organização sobre o eixo da ação, em consonância com a conceituação teórica de Lima (1992a).

Ao conceber a simultaneidade teórica de modelos na ação organizacional, o autor projeta sua teoria em dupla direção (das faces A e B) que, referenciadas por coordenadas e valoradas por métodos adequados, poderá conferir significação gráfica de movimento ao plano dobrado contendo os modelos da escola como organização, quando estes se estabelecem em múltiplas direções e dimensões de investigação.

CAPÍTULO III

CARACTERÍSTICAS DAS ORGANIZAÇÕES EDUCATIVAS

“AS ORGANIZAÇÕES SÃO MUITAS COISAS AO MESMO TEMPO!

Elas são complexas e têm muitas facetas.

Elas são paradoxais.

É por isso que os desafios enfrentados pelos administradores e profissionais, muitas vezes, são tão difíceis” (Morgan, 2002: 19).

3.1. Algumas considerações sobre Sociologia

O desabrochar da Sociologia no século XIX surgiu na esteira do processo de desenvolvimento da Revolução Industrial iniciado na Inglaterra e avançou no lastro do capitalismo¹²⁷, provocando inúmeras mazelas sociais em face da mudança dos métodos de produção e estrutura da sociedade. Galpões e armazéns transformados em fábricas converteram um expressivo número de artesãos, até então, donos dos seus meios de produção, em operários proletários submetidos a penosas condições de trabalho.

A estrutura capitalista se instala quebrando o *status* da produção artesanal, inserindo a divisão de trabalho em cadeia de manufatura mediante rotinas preestabelecidas. A posse da matéria-prima já não é mais do operário; ela pertence ao dono do empreendimento que, também, tem o poder de controlar todos os trabalhadores envolvidos. Com a industrialização, o avanço das fábricas impôs profundas mudanças culturais, advindo, pois, conseqüentes dificuldades e problemas sociais, não somente pela brusca transformação de artesãos em operários especializados desqualificados, mas também pela mudança de numerosos agrupamentos de pessoas da área rural para as cidades. Nesse sentido, Manacorda¹²⁸ (2006: 271) acrescenta:

“Ao entrar na fábrica e ao deixar sua oficina, o ex-artesão está formalmente livre, como o capitalista, também dos velhos laços corporativos; mas, simultaneamente, foi libertado de toda a sua propriedade e transformado em um moderno proletário. Não possui mais nada: nem o lugar de trabalho, nem a matéria prima, nem os instrumentos de produção, nem a capacidade de desenvolver sozinho o processo produtivo integral, nem o produto do seu trabalho, nem a possibilidade de vendê-lo no mercado. Ao entrar na fábrica, que tem na ciência moderna sua maior força produtiva, ele foi expropriado também da sua pequena ciência, inerente ao seu trabalho; esta pertence a outros e não lhe serve para mais nada e com ela perdeu, apesar de tê-lo defendido até o fim, aquele

¹²⁷ Catani, Afrânio M. (1991) discorre sobre as teorias do capitalismo e apresenta análise sobre o capitalismo no Brasil, no livro *O que é Capitalismo*. São Paulo: Brasiliense.

¹²⁸ Manacorda, M. A. (2006: 8) propõe um passeio pela história da educação destacando: “os pequenos e grandes protagonistas desta aventura tão tipicamente humana que é a educação consciente e organizada das novas gerações, sempre oscilando entre o passado e o futuro”. *História da educação: da antiguidade aos nossos dias*. São Paulo: Cortez.

treinamento teórico-prático que, anteriormente, o levava ao domínio de todas as suas capacidades produtivas: o aprendizado”.

Demo¹²⁹ (1987) considera “que a Sociologia significa o tratamento teórico e prático da desigualdade social”, ao mesmo tempo, chama a atenção para que

“as colocações sociológicas precisam ser vistas naquilo que temos de mais cotidiano: na relação familiar, na maneira de divertir-se, na burocracia que nos cerca, no imposto de renda, no relacionamento com a empregada doméstica, na educação que fazemos ou impomos, na vida profissional etc. A questão sociológica emerge a cada passo, porque a desigualdade social não paira nas nuvens mas aparece em como pensamos, falamos, nos vestimos, andamos, convivemos, brigamos, nascemos e morremos. Deve ser sacudida a pecha de que a Sociologia seja uma elucubração de sala de aulas, porque isso é efeito de sociólogos incapazes de demonstrar que a prática diária e rotineira está sempre condicionada também pela questão sociológica” (Demo, 1987: 25).

Nas argumentações de “As consequências da modernidade”, Giddens¹³⁰ manifesta que a “sociologia é um campo muito amplo” e que são questionáveis “*quaisquer generalizações sobre ela*”, e enfatiza (1991: 24):

“A sociologia (e as outras ciências sociais que lidam com seres humanos) não desenvolve conhecimento acumulativo da mesma maneira que, pode-se dizer, o fazem as ciências naturais. Pelo contrário, a ‘introdução’ (feed-in) de noções sociológicas ou reivindicações de conhecimento no mundo social não é um processo que possa ser imediatamente canalizado, nem por aqueles que os propõem, nem mesmo por grupos poderosos ou agências governamentais. Ainda assim, o impacto prático das teorias sociológicas e da ciência social é enorme, e os conceitos e descobertas sociológicas estão constitutivamente envolvidos no que a modernidade *é*”.

No tocante à evolução social numa perspectiva de cidadania, Afonso¹³¹ (2007) entende que a Sociologia da Educação

“participou e participa cada vez mais de todos os debates e percursos em torno das evoluções e redefinições de cidadania, procurando compreendê-las e estudá-las tal como se explicitam e confrontam, não apenas nas políticas educativas e na escola, como, também, em outros lugares educativos não-formais que se situam para além da escola, e que têm vindo a ganhar uma crescente importância e visibilidade.” (Afonso, 2007: entrevistas).

¹²⁹ No livro *Sociologia: uma introdução crítica* – 2ª ed. - São Paulo: Atlas, Pedro Demo (1987) fundamenta abordagem da Sociologia pelo viés teórico e prático da desigualdade social.

¹³⁰ Ver *As consequências da modernidade*. São Paulo: Editora Unesp. Anthony Giddens (1991: 11) diz que *modernidade*: “refere-se a estilo, costume de vida ou organização social que emergiram na Europa a partir do século XVII e que, ulteriormente se tornaram mais ou menos mundiais em sua influência. Isto associa a modernidade a um período de tempo e a uma localização geográfica inicial, mas por enquanto deixa suas características principais guardadas em segurança numa caixa preta”.

¹³¹ Entendimento apresentado por Almerindo Janela Afonso em entrevista à *Revista E-Curriculum* - ISSN: 1809-3876 (<http://www.pucsp.br/ecurriculum>), São Paulo, v. 2, n.2, junho de 2007, sobre o tema: Escola pública, professores, currículo e cidadania – um breve olhar sociológico.

3.2. Referências quanto à análise sociológica das organizações

É ampla e diversificada a produção científica acerca das organizações, formando um intrincado quadro de teorias e conceitos a serem compreendidos por quem pretende desenvolver estudos na área dos campos organizacionais. De acordo com o pensamento de Bilhim (2001: 22), as organizações:

- “. são constituídas por grupos de duas ou mais pessoas;
- . há, entre elas, relações de cooperação;
- . exigem a coordenação formal de ações;
- . caracterizam-se pela prossecução de metas;
- . pressupõem a diferenciação de funções;
- . possuem uma estrutura herárquica;
- . caracterizam-se pela existência de fronteiras.”

Ainda, segundo o autor, é possível dizer

“que todas as organizações são *processos* necessários à continuação da sua existência (dimensão instituinte) e *entidades* mais aptas do que os outros grupos sociais para possuírem objetivos de sobrevivência e de auto-perpetuação, dispondo de fronteiras, mais claramente definidas, e delimitadas relativamente ao exterior e de reconhecimento pela sociedade da sua existência como uma entidade social distinta (dimensão instituída)” (Bilhim, 2001: 23).

Burrell e Morgan (1979) estabeleceram bases teóricas referenciais quanto à análise organizacional com a edição do livro *Paradigmas Sociológicos e Análise Organizacional*. Apresentaram a concepção de que o debate das teorias sociais de análise ocorre em espaço definido por 4 (quatro) paradigmas sociológicos com base em opiniões mutuamente excludentes do mundo social. A tese central defendida é de que todas as teorias das organizações têm fundamento numa filosofia de ciência e numa teoria de sociedade:

“Our proposition is that social theory can usefully be conceived in terms of four key paradigms based upon different sets of metatheoretical assumptions about the nature of social science and the nature of society. The four paradigms are founded upon mutually exclusive views of the social world. Each stands in its own right and generates its own distinctive analyses of social life. With regard to the study of organisations, for example, each paradigm generates theories and perspectives which are in fundamental opposition to those generated in other paradigms” (Burrell e Morgan, 1979: x).

Com base na concepção de quatro conjuntos de pressupostos de natureza ontológica, epistemológica, humana e metodológica, os autores estabelecem uma tabela relacional acerca da forma como pode ser investigado o mundo social, conforme apresentado no quadro 5.

A dimensão subjetiva-objetiva		
A abordagem subjetivista para ciências sociais	Perspectiva	A abordagem objetivista para ciências sociais
Nominalismo	← Ontologia →	Realismo
Antipositivismo	← Epistemologia →	Positivismo
Voluntarismo	← Natureza Humana →	Determinismo
Ideográfico	← Metodologia →	Nomotético

Quadro 5. Demonstrativo esquemático para análise dos pressupostos sobre a natureza das ciências sociais.
Fonte: Burrell e Morgan (1979: 3).

a) A perspectiva ontológica: a ontologia considera as suposições sobre a essência dos fenômenos do ponto de vista da investigação. O nominalismo e o realismo são as principais correntes do debate ontológico. Como abordagem subjetivista (nominalismo), a realidade é interpretada, construída socialmente, e externa à cognição individual. A posição nominalista considera que o mundo externo é constituído de nomes, conceitos e rótulos, utilizados para estruturar a realidade. Como abordagem objetivista (realismo), o investigador percebe os fenômenos de que trata como reais, de estruturas relativamente imutáveis, a realidade é externa ao indivíduo. Para o realista, o mundo social preexiste ao indivíduo e independe da consciência dele. Segundo Burrell e Morgan (1979: 4):

“The nominalist does not admit to there being any ‘real’ structure to the world which these concepts are used to describe. The ‘names’ used are regarded as artificial creations whose utility is based upon their convenience as tools for describing, making sense of and negotiating the external world. Nominalism is often equated with conventionalism, and we will make no distinction between them.

Realism, on the other hand, postulates that the social world external to individual cognition is a real world made up of hard, tangible and relatively immutable structures. Whether or not we label and perceive these structures, the realists maintain, they still exist as empirical entities. We may not even be aware of the existence of certain crucial structures and therefore have no ‘names’ or concepts to articulate them”.

b) A perspectiva epistemológica: os debates epistemológicos, no campo subjetivo (do antipositivismo), consideram que o conhecimento é relativo. Para o antipositivismo, o mundo é essencialmente relativista só podendo ser compreendido do ponto de vista dos atores sociais, consequentemente, a ciência não pode gerar qualquer tipo de conhecimento objetivo. Para Burrell e Morgan (1979: 5):

“It has been maintained that the word ‘positivist’ like the word ‘bourgeois’ has become more of a derogatory epithet than a useful descriptive concept. We intend to use it here in the latter sense, as a descriptive concept which can be used to characterise a particular type of epistemology. Most of the descriptions of positivism in current usage refer to one or more of the ontological, epistemological and methodological dimensions of our scheme for analysing assumptions with regard to social science. It is also sometimes mistakenly equated with empiricism. Such confluences cloud basic issues and contribute to the use of the term in a derogatory sense”.

Os investigadores devem focalizar no significado, examinar a totalidade de uma situação e compreendê-la a partir exclusivamente do interior. Para a abordagem objetivista (do positivismo), os investigadores devem focalizar nas evidências empíricas, procurando explicações, mediante a busca de regularidades e de relações causais entre os fenômenos. O modelo positivista é essencialmente baseado em esquemas tradicionais dominantes nas ciências físicas e naturais.

- c) A perspectiva da natureza humana considera a relação entre os seres humanos e seu ambiente. O debate ocorre entre concepções subjetivas num extremo de que os seres humanos são autônomos e que o homem tem livre-arbítrio (voluntarismo) e num outro, a abordagem objetivista, definida como determinismo, que considera que os seres humanos e suas ações são resultados das situações sociais e do ambiente onde estão localizados. Há, ainda, uma compreensão da possibilidade de adotar um ponto de vista intermediário entre esses extremos, contemplando a influência dos fatores situacionais e voluntários no cômputo de ações e atividades das pessoas. Burrell e Morgan (1979: 6) entendem que:

“Insofar as social science theories are concerned to understand human activities, they must incline implicitly or explicitly to one or other of these points of view, or adopt an intermediate standpoint which allows for the influence of both situational and voluntary factors in accounting for the activities of human beings. Such assumptions are essential elements in social-scientific theories, since they define in broad terms the nature of the relationships between man and the society in which he lives”.

- d) A perspectiva metodológica baseia-se nas abordagens: ideográfica que compreende ser possível obter o conhecimento a partir da exploração detalhada do sujeito sob investigação e de sua história de vida, valoriza as percepções reveladas em relatos encontrados em diários, biografias e registros, bem como enfatiza a análise dos aspectos subjetivos que são gerados quando se encontra “de dentro das situações” e a experiência subjetiva dos indivíduos no sentido de como eles criam, modificam e interpretam o mundo; e na nomotética que, objetivamente, valoriza a construção de testes científicos e medidas, junto a técnicas de

análises quantitativas de dados, bem como a verificação de regularidades e a possibilidade de generalização, de acordo com os padrões de rigor científico.

Corroborando a compreensão dos diferentes teóricos e estudiosos do assunto, Burrell e Morgan (1979), ancorados nas abordagens das ciências sociais que explicam, de um lado, a natureza em termos de regulação, e de outro, em termos de mudança radical, definiram os conceitos de sociologia da regulação e sociologia da mudança radical, para, respectivamente, vincular, no primeiro caso, a sociologia às condições de preocupação com a regulação dos assuntos humanos e que enfatiza a unidade e a coesão, e no outro extremo, a sociologia que tem como preocupação básica a emancipação do homem da estrutura que limita ou impede seu potencial de desenvolvimento. No quadro 6, é demonstrada a síntese das diferenças entre as bases de preocupações referenciadas nas duas sociologias.

A sociologia da REGULAÇÃO está preocupada com:	A sociologia da MUDANÇA RADICAL está preocupada com:
(a) O <i>status quo</i>	(a) A mudança radical
(b) A ordem social	(b) O conflito estrutural
(c) Consenso	(c) Modos de dominação
(d) A integração e coesão social	(d) A contradição
(e) Solidariedade	(e) Emancipação
(f) Necessidade satisfação	(f) Privação
(g) Realidade	(g) Potencialidade

Quadro 6. Demonstrativo esquemático das diferenças básicas entre as sociologias da regulação e da mudança social.
Fonte: Burrell e Morgan (1979: 18).

Em consonância com esses pressupostos, os autores definiram 4 (quatro) paradigmas principais, baseados em diferentes conjuntos de suposições metateóricas, mutuamente excludentes, para a análise dos fenômenos sociais. No segmento da sociologia da mudança radical, o paradigma humanista radical, com ênfase no conflito e na dominação do homem pelas superestruturas, e o paradigma estruturalista radical em que as relações estruturais constituem a base das mudanças. Na área da sociologia da regulação, o paradigma interpretativo, pautado na ordem social emergente e compreensão de experiências e conhecimentos, e o paradigma funcionalista que enfatiza a ordem e a estabilidade e considera as condições reguladoras e racionais. Os paradigmas humanista radical e interpretativo têm características subjetivistas, enquanto o estruturalista radical e o funcionalista têm características objetivistas. A figura 7 apresenta uma matriz integrativa relacionada aos paradigmas, com associação ao plano cartesiano em que

estão representados no eixo horizontal (das abscissas X) o subjetivismo à esquerda do eixo Y e a dimensão objetiva à direita; no eixo vertical (das ordenadas Y) na parte superior do eixo X, o espaço conceitual da sociologia da mudança radical e, na parte inferior, o lugar da sociologia da regulação. Compondo a matriz, cada paradigma ocupa o espaço de um quadrante do plano, com significado representativo do conjunto interseção das diversas variáveis a ele relacionadas.



Figura 7. Matriz representativa dos quatro paradigmas para a análise da teoria social.
Fonte: Desenho adaptado de Burrell e Morgan (1979: 22).

Para Burrell e Morgan (1979), os quatro paradigmas devem ser considerados nos seguintes termos:

- a) O paradigma funcionalista – caracterizado, no estudo organizacional, como o paradigma dominante - trata as questões sociológicas gerais com uma visão realista, positivista, determinista e nomotética; mantém vinculação e fundamentos na corrente da regulação e uma abordagem objetivista, caracterizando-se pela preocupação em compreender a sociedade, viabilizar soluções para problemas práticos, gerar conhecimentos científicos, explicar a satisfação de necessidades, da solidariedade, do *status quo*, do consenso, da realidade e da ordem e da integração social, e, ainda, dedicar-se a explicar, de forma racional, as relações sociais:

“The functionalist approach to social science tends to assume that the social world is composed of relatively concrete empirical artefacts and relationships which can be identified, studied and measured through approaches derived from the natural sciences. The use of mechanical and biological analogies as a means of modelling and understanding the social world is particularly favoured in many functionalist theories” (Burrell e Morgan, 1979: 26).

Os autores advertem para o fato de que, durante o século XX, o paradigma funcionalista foi influenciado pelo idealismo alemão em decorrência dos trabalhos de Max Weber, George Simmel e George Herbert Mead, numa tentativa de integrar sua dimensão objetiva com o paradigma interpretativo, com a rejeição do uso das analogias biológicas e mecânicas em prol do estudo da compreensão da sociedade do ponto de vista dos atores sociais; e, ainda, pelo pensamento marxista da sociologia da mudança radical, numa investida visando radicalizar a teoria funcionalista e mudar a concepção de que o funcionalismo é conservador e incapaz para dar explicações quanto às mudanças sociais. Assim, numa visão ampla, o funcionalismo pode ser entendido em termos da interação dos três conjuntos de teorias (positivismo sociológico, idealismo alemão e teoria marxista) intelectuais, sendo o positivismo o mais influente.

b) O paradigma interpretativo, para Burrell e Morgan (1979: 31),

“is the direct product of the German idealist tradition of social thought. Its foundations were laid in the work of Kant and reflect a social philosophy which emphasises the essentially spiritual nature of the social world. The idealist tradition was paramount in Germanic thought from the mid-eighteenth century onwards and was closely linked with the romantic movement in literature and the arts. Outside this realm, however, it was of limited interest, until revived in the late 1890s and early years of this century under the influence of the so-called neo-idealist movement. Theorists such as Dilthey, Weber, Husserl and Schutz have made a major contribution towards establishing it as a framework for social analysis, though with varying degrees of commitment to its underlying problematic”.

O paradigma interpretativo busca a explicação da estabilidade com base na visão do comportamento do indivíduo. Os teóricos, inseridos no contexto desse paradigma, assumem a abordagem social da regulação, por meio de uma concepção subjetivista para a análise da sociedade; há uma preocupação de compreender a natureza fundamental do mundo como ele é, procurando a explicação dentro da consciência individual e da subjetividade, a partir do quadro de referência do participante, enquanto oposição ao observador da ação. É uma abordagem nominalista, antipositivista, voluntarista e ideográfica, com visão do mundo social como um processo emergente, criado pelos indivíduos. O referencial teórico adota pressupostos de que o mundo dos assuntos humanos é integrado, coeso, ordenado, consequentemente, as questões das contradições, do conflito, potencialidade, dominação e mudança não são consideradas no seu escopo. A sociologia interpretativa procura entender a essência diária da sociedade, estando os estudiosos dos seus quadros analíticos envolvidos

com problemas vinculados à natureza do *status quo*, à ordem social, à solidariedade e à realidade.

- c) O paradigma humanista radical – os teóricos desse paradigma estão especialmente preocupados em desenvolver uma mudança radical do ponto de vista subjetivo e com a liberação dos constrangimentos sociais que limitam o potencial humano. Sua abordagem é nominalista, antipositivista, voluntarista e ideográfica. Os pressupostos são comprometidos com uma visão de sociedade que evidencia a importância de superar as limitações dos arranjos sociais existentes, uma vez que uma das concepções do paradigma é que o homem é dominado pelas superestruturas ideológicas com as quais desenvolve relações e criam uma “alienação” entre ele e sua verdadeira consciência, o que dificulta uma concreta realização da pessoa. Entendem Burrell e Morgan (1979: 33) que:

“In keeping with its subjectivist approach to social science, the radical humanist perspective places central emphasis upon human consciousness. Its intellectual foundations can be traced to the same source as that of the interpretive paradigm. It derives from the German idealist tradition, particularly as expressed in the work of Kant and Hegel (though as reinterpreted in the writings of the young Marx). It is through Marx that the idealist tradition was first utilised as a basis for a radical social philosophy, and many radical humanists have derived their inspiration from this source. In essence Marx inverted the frame of reference reflected in Hegelian idealism and thus forged the basis for radical humanism. The paradigm has also been much influenced by an infusion of the phenomenological perspective deriving from Husserl”.

A fundamentação teórica é baseada na mudança radical, emancipação, nos modos de dominação, privação e potencialidade, com preocupação com o desenvolvimento de crítica ao *status quo*. A concepção da mudança radical não é só de compreender o mundo, mas também de modificá-lo, por meio da liberdade de espírito e potencialidades humanas, concentrando, na consciência das pessoas, a crença quanto à emancipação contra a alienação.

- d) O paradigma estruturalista radical - é vinculado à mudança radical, à emancipação e potencialidade, em uma análise que enfatiza os conflitos estruturais, os modos de dominação, contradição e privação. Os conflitos, inerentes ao desenvolvimento da sociedade, produzem constantes mudanças por meio de crises políticas e econômicas. As preocupações da sociologia da mudança radical são tratadas pelos teóricos com visão objetivista e voltadas para abordagens determinista, positivista, realista e nomotética. Segundo Burrell e Morgan (1979: 34), este é o

“paradigm to which Marx turned after a decade of active political involvement and as a result of his increasing interest in Darwinian theories of evolution and in political economy. Marx's basic ideas have been subject to a wide range of interpretations in the hands of theorists who have sought to follow his lead. Among these Engels, Plekhanov, Lenin and Bukharin have been particularly influential. Among the leading exponents of the radical structuralist position outside the realm of Russian social theory, the names of Althusser, Poulantzas, Colletti and various Marxist sociologists of the New Left come to mind. Whilst the influence of Marx upon the radical structuralist paradigm is undoubtedly dominant, it is also possible to identify a strong Weberian influence”.

O paradigma estruturalista tem suas raízes numa visão materialista do mundo. Nessa abordagem, os teóricos assumem a concepção de que a sociedade é permeada de conflitos de interesses entre aqueles que detêm o poder e os que não têm, numa situação inconciliável; somente pelo conflito, é possível ocorrer a emancipação do homem das estruturas sociais em que vive.

Pertinente aos 4 (quatro) paradigmas referidos, outro aspecto que merece atenção é o posicionamento crítico quanto à delimitação de fronteiras muitas rígidas, cuja conciliação de áreas metateóricas é julgada cientificamente incorreta em função de os paradigmas serem contraditórios e mutuamente exclusivos, além da incomensurabilidade paradigmática, em face da complexidade dos atuais estudos organizacionais que não conseguem ser entendidos numa visão unilateral, decorrente de um conjunto de conhecimentos isolados.

3.3. As organizações sob o enfoque das metáforas

Em seu livro “*Images of organization*”, que se tornou um *best-seller*, Gareth Morgan (2002: 19) alerta para a questão de que os administradores, ao se preocuparem com as teorias, atualmente, em evidência, na maioria das vezes deixam de observar os seus fundamentos. Nesse sentido, enfatiza como ponto central:

“Administrar e organizar já são um desafio no melhor dos tempos e as dificuldades são ainda maiores no ambiente de mudança rápida dos dias de hoje. Se você quer ser o tipo de líder ou profissional que ajuda sua organização a se adaptar às múltiplas exigências de um mundo cada vez mais turbulento, você precisa conscientizar-se das imagens e pressupostos que determinam seu atual modo de pensar e desenvolver a capacidade de usar novas imagens e pressupostos. Você precisa desenvolver aptidões que lhe permitam ver, entender e mudar situações de novas maneiras”.

Ademais, é importante o desenvolvimento de competências por parte de quem administra no tocante ao uso e compreensão de diversas abordagens para a garantia do atingimento de eficácia organizacional, bem como ter

“a capacidade de permanecer abertos e flexíveis, suspendendo julgamentos imediatos sempre que possível até que surja uma visão mais abrangente da situação. Eles estão cientes de que, quando abordam as situações sob ângulos diferentes, surgem novos pontos de vista e que uma leitura mais ampla e variada pode criar uma gama mais ampla e variada de possibilidades de ações” (Morgan, 2002: 20).

Procura mostrar que as organizações são complexas e nem sempre coerentes com os contextos, e que *imagens ou metáforas* constituem a base das teorias e práticas da organização e da administração, que conduzem ao entendimento eficaz de situações, embora, parcialmente, visto que as *metáforas*, não obstante proveitosas, têm limites e não são perfeitas.

Para o autor, na prática, quando da compreensão da *metáfora* por parte dos administradores, estes passam a dominar “o código genético da administração” e, em função desse domínio, virá o desenvolvimento de competências, essenciais à garantia do sucesso das suas atuações.

Morgan (2002: 21) explica e define o conceito de *metáfora*, como:

“uma figura de linguagem comparativa frequentemente usada para dar um toque criativo a nossa maneira de falar, como quando dizemos que ‘a vida é um jogo’ ou que ‘o mundo é um palco’. Mas a natureza e o efeito da metáfora são muito mais completos, muito mais fundamentais. *É uma força primária através da qual os seres humanos criam significados usando um elemento de sua experiência para entender outro*”.

A metáfora permite o alargamento e aprofundamento da compreensão, criando ambiente propício para a inovação, influenciando na linguagem e na ciência, e, ainda, na forma de pensar e de expressão. Santos (1989: 132) defende que

“a tensão entre a linguagem técnica e linguagem metafórica é inerradicável. A linguagem técnica desempenha um papel importante na primeira ruptura (que separa a ciência do senso comum), enquanto a linguagem metafórica é imprescindível para a segunda ruptura (que supera tanto a ciência como o senso comum num conhecimento prático esclarecido)”.

A importância da utilização das metáforas reside no fato de que elas permitem entendimentos múltiplos da organização e dimensões diferenciadas de uma mesma situação, o que gera percepções e interpretações novas, inclusive das limitações da ação, favorecendo as escolhas gerais e/ou específicas mais acertadas para o momento. Assim,

“A compreensão das organizações, incluindo as organizações escolares, passará a ser profundamente marcada por uma linguagem metafórica, produto de construções teóricas mais ou menos elaboradas. Em geral, a sociologia e as teorias das organizações constituíram-se, a partir de então, como campos de metáforas organizacionais em disputa, permitindo interpretações múltiplas e recusando uma visão linear das correntes de

análise organizacional, como se cada nova abordagem ou metáfora proposta ultrapassasse as limitações das anteriores” (Lima¹³², 2011c: 19).

3.4. Algumas referências sobre as oito metáforas definidas por Gareth Morgan

3.4.1. As Organizações vistas como Máquinas

É uma concepção associada à forma de pensar a organização como máquina, portanto, sob características de rotinização de atividades, previsibilidade de objetivos e metas, eficiência e confiabilidade. A expectativa é de que as organizações funcionem como instrumentos para o alcance de objetivos de forma previsível e com eficiência como se fossem máquinas, ou seja, trata-se de uma forma mecanicista de pensar a organização, em detrimento de suas outras dimensões, especialmente os aspectos humanos.

Morgan (2002: 22) enfatiza:

“Considere a ideia popular de que a organização é uma máquina. A metáfora pode criar ideias valiosas sobre como uma organização é estruturada para atingir resultados predeterminados. Mas ela é *incompleta*: ignora os aspectos humanos. Ela é *parcial*: eleva a importância da dimensão racional e da dimensão estrutural. A metáfora é *enganosa*: a organização não é uma máquina e jamais pode ser realmente planejada, estruturada e controlada como um conjunto de partes inanimadas”.

Na realidade da busca da eficiência técnica, fundamento anteriormente de sucesso inclusive para organizações militares, em muitas situações as organizações são submetidas a severas rotinas, obrigando os trabalhadores ao desenvolvimento de atividades mecânicas e repetitivas, quase sempre também subordinados a horários rígidos e controlados. A concepção da máquina é de que suas peças e componentes devem ser substituídos no caso de apresentarem defeitos ou mau funcionamento. Nesse sentido, o homem, classificado como recurso humano, também é “uma peça” substituível sempre que for considerado obsoleto ou vier a ser mudado o cenário de necessidade da empresa,

“As organizações que são planejadas e operadas como se fossem máquinas são geralmente chamadas de organizações burocráticas. Contudo, a maioria das organizações é, até certo ponto, burocratizada, pois o modo de pensar mecanicista afetou nossas concepções mais básicas do que seja uma organização. Quando falamos sobre organização, geralmente temos em mente um estado de relações ordenadas entre partes claramente definidas que têm alguma ordem determinada. Embora a imagem possa não ser explícita, estamos falando de um conjunto de relações mecânicas” (Morgan, 2002: 37).

¹³² Ver *Perspectivas de análise organizacional das escolas*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão. Obra dirigida a investigadores e estudantes de organizações educativas, com base em trabalhos teóricos e empíricos desenvolvidos no Centro de Investigação em Educação da Universidade do Minho.

O contexto vincula a metáfora das organizações, vistas como máquinas, à Teoria Clássica das Organizações. A teoria mecanicista foi basilar para os meios de produção vivenciados no processo de Revolução Industrial, a partir do início do século XX, quando foram estabelecidas teorizações clássicas em função de trabalhos empíricos realizados, sobressaindo a Administração Científica e a Teoria Clássica.

Frederick W. Taylor¹³³, um engenheiro mecânico norte-americano, tornou-se o expoente da escola da administração científica quando publicou, em 1911, a obra “*The Principles of Scientific Management*” resultante de estudos desenvolvidos em função do planejamento e realização de tarefas em nível do “chão de fábrica”, com o objetivo de definir o “homem certo” e a correta padronização de execução para cada serviço, numa concepção de “*the one best way*”, com base no controle de tempos e movimentos, bem como de estímulo salarial para obtenção de maior produção.

Para Taylor (1985: 29), “o principal objetivo da administração deve ser o de assegurar o máximo de prosperidade ao patrão e, ao mesmo tempo, o máximo de prosperidade ao empregado”. O termo “máximo de prosperidade”, referindo-se ao empregador, é utilizado com o significado da obtenção de vultosos lucros e elevado desenvolvimento do negócio, enquanto, com relação ao empregado, significa o ganho de melhores salários e a possibilidade de execução do trabalho em atividades para as quais, naturalmente, demonstre mais aptidão.

Dentre os princípios e fundamentos propostos por Taylor para a organização do trabalho, sobressaem três condições de caráter mais generalista:

- a) Ênfase nas tarefas – permite analisar, minuciosamente, as tarefas de cada trabalhador de forma que o número de atividades do posto de trabalho seja simples e fácil de realizar, com descrição detalhada, numa condição de solução ideal, inclusive obedecendo à padronização quanto a método e utilização de equipamentos e/ou ferramentas, com vistas à obtenção de um maior rendimento do trabalho com o menor esforço, bem como a cronometragem dos tempos e movimentos de cada tarefa para a definição do tempo padrão de sua execução, consideradas as condições de influência na redução de desempenho, tais como fadiga e exclusão de movimentos inúteis e perdas de tempos:

“No caso duma indústria mais complexa, estará perfeitamente esclarecido que poderá ser obtida a maior prosperidade permanente do operário, acompanhada da maior prosperidade permanente do patrão, quando o trabalho da empresa for realizado com o menor gasto de esforço humano, combinado com o menor gasto das

¹³³ Taylor é considerado o “Pai da Organização Científica do Trabalho”. Sobre sua obra, ver *Princípios de administração científica* – São Paulo: Atlas, 1985.

matérias-primas, com a menor inversão de capital em instalações de máquinas, em edifícios, etc. Ou, por outras palavras, que a maior prosperidade decorre da maior produção possível dos homens e máquinas do estabelecimento, isto é, quando cada homem e cada máquina oferecem o melhor rendimento possível” (Taylor, 1985: 31).

- b) Ênfase no trabalhador – critério mais rigoroso na seleção de trabalhadores com o objetivo racional da escolha da pessoa mais apropriada para a respectiva função especializada do trabalho a ser desenvolvido, bem como a criação de sistema de aperfeiçoamento para os empregados, por meio de capacitação em treinamentos nos quais a administração coloca os conhecimentos das rotinas existentes sobre o local da especialização, de forma cientificamente sistematizada, à disposição do trabalhador. A forma de atuação de Taylor indica que, ao propor a criação de um sistema de capacitação para os operários, tinha como objetivo a melhoria da eficiência da empresa, garantindo o aumento do ritmo da produção:

“Ora, entre os vários métodos e instrumentos utilizados em cada operação, há sempre método mais rápido e instrumento melhor do que os demais. Estes métodos e instrumentos melhores podem ser encontrados bem como aperfeiçoados na análise científica de todos aqueles em uso, juntamente com acurado e minucioso estudo do tempo. Isto acarreta gradual substituição dos métodos empíricos pelos científicos, em todas as artes mecânicas” (Taylor, 1985: 40).

- c) Ênfase nos incentivos – na avaliação de Taylor, somente com controle e incentivos salariais, a empresa conseguirá a boa vontade e esforço do trabalhador, o que denomina de “*iniciativa*”, para a execução das tarefas com eficiência. Nos seus estudos, o autor parte da premissa de que os operários são pessoas preguiçosas e que, para cada homem que trabalha muito, existem cerca de cem que trabalham de menos e que a forma para conseguir que muitos trabalhadores desenvolvam ritmo máximo de produção é utilizando o incentivo financeiro. Segundo Taylor (1985: 47-48), para a obtenção da iniciativa do trabalhador,

“o diretor deve fornecer-lhe incentivo especial, além do que é dado comumente no ofício. Esse incentivo pode ser concedido de diferentes modos, como, por exemplo, promessa de rápida promoção ou melhoria; salários mais elevados, sob a forma de boa remuneração por peça produzida, ou por prêmio, ou por gratificação de qualquer espécie a trabalho perfeito e rápido; menores horas de trabalho, melhores condições de ambiente e serviço do que são dadas habitualmente, etc., e, sobretudo, este incentivo especial deve ser acompanhado por consideração pessoal e amistoso tratamento que somente pode derivar de interesse verdadeiro, posto a serviço do bem-estar dos subordinados. E, somente quando é dado estímulo especial ou *incentivo* desse gênero é que o patrão pode esperar obter a *iniciativa* de seus empregados. Sob o sistema comum de administração, tem sido de tal modo reconhecida a necessidade de oferecer ao empregado um estímulo especial que grande número de interessados no problema considera a adoção de alguns modernos esquemas de pagamento, por exemplo, remuneração por peça, plano de prêmios, ou de gratificações como sendo, praticamente, todo o sistema de administração. Sob a administração científica, entretanto, o sistema particular de pagamento que é adotado constitui apenas um elemento subordinado”.

Sem dúvida, os trabalhos e estudos desenvolvidos por Taylor fizeram emergir das oficinas, há mais de cem anos, através da teoria dos princípios da administração científica, um referencial ímpar no tocante à produção capitalista. Não obstante as críticas, essa teoria representou um sustentáculo para o desenvolvimento industrial ocorrido no século XX e, ainda nos tempos atuais, apesar dos avanços da sociedade, serve de base empírica para os processos e relações de trabalho que ocorrem em empresas em muitos países do planeta. Na realidade, a prática da teoria Taylor gerou grandes lucros aos donos do capital à custa de baixa remuneração aos operários.

Entende Tragtenberg¹³⁴ (1974: 72):

“O método Taylor é oriundo da aplicação de um esquema *empírico como método* onde o conhecimento surge da evidência sensível e não da abstração. O objeto do conhecimento é concreto. O método baseia-se em dados singulares observáveis, isso limitando a possibilidade de generalização. Na essência, presidindo tudo, está uma atitude descritiva onde o importante é o *como* e não o *porquê* da ação. Para Taylor os que executam devem ajustar-se aos cargos descritos e às normas de desempenho. Ai, a capacidade do operário tem um valor secundário, o essencial é a tarefa de planejamento. A especialização extrema do operário, no esquema de Taylor, torna supérflua sua qualificação”.

Em 1916, com a publicação do trabalho: “*Administration industrielle et générale - prévoyance organisation - commandement, coordination – contrôle*”, o engenheiro de minas francês Jules Henri Fayol¹³⁵ definiu as bases da Teoria Clássica. Suas crenças tinham em comum com as de Taylor a ideia de que o uso pela empresa de uma política de oferta de vantagens financeiras ao operariado criaria um clima motivacional para obtenção do aumento de produtividade. No entanto, para Fayol, a garantia da eficiência das organizações estava na sua estruturação; seu olhar centrava-se no gerenciamento da produção, definindo princípios administrativos, como: “*unidade de comando*”, “*hierarquia*”, “*divisão do trabalho*” e “*autoridade e responsabilidade*”, entre outros. Também foi de Fayol a institucionalização das funções básicas da administração, de: “*planejar*”, “*organizar*”, “*coordenar*”, “*comandar*” e “*controlar*”. Fayol (1990: 26) adotou as definições:

“*Administrar* é prever, organizar, comandar, coordenar e controlar.

Prever é perscrutar o futuro e traçar o programa de ação.

Organizar é constituir o duplo organismo, material e social, da empresa.

Comandar é dirigir o pessoal.

¹³⁴ Maurício Tragtenberg, no livro *Burocracia e ideologia* - São Paulo: Ática, 1974, desenvolve uma análise dialética das teorias de Taylor, Fayol e Elton Mayo, enfatizando referencial de Max Weber.

¹³⁵ Para Fayol (1990: 19): “A administração constitui fator de grande importância na direção dos negócios: de todos os negócios, grandes ou pequenos, industriais, comerciais, políticos, religiosos ou até de outra qualquer índole”. Para aprofundamento na teoria administrativa do autor, também conhecida como *fayolismo*, consultar o livro *Administração industrial e geral: previsão, organização, comando, coordenação, controle* / Henry Fayol - 10. ed. - São Paulo: Atlas, 1990, onde Fayol expõe as ideias de como a administração deveria ser exercida.

Coordenar é ligar, unir e harmonizar todos os atos e todos os reforços.

Controlar é velar para que tudo corra de acordo com as regras estabelecidas e as ordens dadas”.

Para o autor, a administração é uma função dividida “entre a cabeça e os membros do corpo social”, não sendo condição de benefício ou obrigação pessoal da chefia da empresa e não deve ser confundida com a direção, a quem cabe garantir o desenvolvimento de todas as funções essenciais, bem como a condução da organização visando à consecução dos seus objetivos com o máximo de vantagens em face dos recursos disponíveis.

Vale destacar que os estudos de Fayol foram efetivados com a prioridade hierárquica partindo do topo para a base da pirâmide organizacional e defendendo a concepção de unidade de comando, em que cada operário deve responder, apenas, a um chefe. Explicitou que a “administração constitui fator de grande importância na direção dos negócios: de todos os negócios, grandes ou pequenos, industriais, comerciais, políticos, religiosos ou de outra qualquer índole” (Fayol, 1990: 19). Definiu, ainda, que qualquer empresa apresenta um conjunto de operações “ou *funções essenciais*” dividido nos seguintes grupos:

- a) Operações técnicas - vinculadas à produção de bens e/ou serviços.
- b) Operações comerciais - vinculadas à compra, venda e permuta de produtos e matérias-primas.
- c) Operações financeiras - vinculadas ao gerenciamento de capitais, no tocante à obtenção e disponibilidade de créditos para honrar pagamentos.
- d) Operações de segurança - vinculadas a proteger as pessoas e os bens integrantes do patrimônio contra subtração ou dilapidação.
- e) Operações de contabilidade - vinculadas à execução dos registros contábeis, tais como balanços e inventários, preços, etc., possibilitando, entre outros resultados, o acompanhamento da realidade econômica da empresa.
- f) Operações administrativas - vinculadas à função “administração” integradora das funções: prever, organizar, comandar, coordenar e controlar.

Para o desenvolvimento de cada área das operações definidas, Fayol (1990: 17) disse corresponder uma “capacidade especial” com base num conjunto de conhecimentos e qualidades, que assim resumiu:

“1º) *Qualidades físicas*: saúde, vigor, destreza.

2º) *Qualidades intelectuais*: aptidão para compreender e aprender, discernimento, força e agilidade intelectuais.

3º) *Qualidades morais*: energia, firmeza, coragem de aceitar responsabilidades, iniciativa, decisão, tato e dignidade.

4º) *Cultura geral*: conhecimentos variados que não são exclusivamente do domínio da função exercida.

5º) *Conhecimentos especiais*: relativos unicamente à função, seja ela técnica, comercial, financeira, administrativa etc.

6º) *Experiência*: conhecimento resultante da prática dos negócios. É a lembrança das lições que os fatos proporcionam a todos nós”.

Em decorrência dos seus estudos, o referido autor chegou à conclusão de que as condições essenciais da respectiva capacidade dependem da natureza e da importância da função exercida na organização, atribuindo como principal, para os operários e agentes inferiores, a “capacidade profissional característica da empresa”, enquanto a “administrativa” como capacidade principal para os “grandes chefes”. Isso significa dizer que à medida que a pessoa ascende na escala hierárquica da organização, são reduzidas as suas exigências relativamente à capacidade técnica, e ampliadas as referentes à capacidade administrativa.

Na sua obra, Fayol destacou a aplicação de quatorze princípios gerais de administração, esclarecendo, no entanto, que, em matéria administrativa, nada é absoluto ou rígido e que esses princípios são suscetíveis de adaptação conforme circunstâncias e variáveis. São eles:

- a) Divisão do trabalho – visa à especialização dos trabalhadores com o objetivo da consecução do aumento e melhoria da produção.
- b) Autoridade e responsabilidade – autoridade como direito de mandar e como poder de se fazer obedecer. Responsabilidade estabelecida com base em valores morais e no respeito.
- c) Disciplina – subordinação às convenções estabelecidas. Exercício de obediência, assiduidade e respeito a normas e sanções.
- d) Unidade de comando – consiste no critério da autoridade única, ou seja, o trabalhador deve receber ordens de, apenas, um chefe.
- e) Unidade de direção – deve haver uma diretriz de um chefe para um único plano que contemple um conjunto de ações visando ao atingimento de um objetivo.
- f) Subordinação do interesse particular ao interesse geral – o interesse coletivo da empresa deve prevalecer aos desejos individuais do trabalhador ou de um grupo particular.
- g) Remuneração do pessoal – a retribuição deve ser adequada, viabilizando a satisfação de empregados e condições da empresa.

- h) Centralização – o tamanho da empresa deve definir o limite de equilíbrio da concentração de autoridade. Nas pequenas, a centralização ocorre de forma absoluta; nas grandes, o grau de centralização deve variar de acordo com os graus de hierarquia para garantir o máximo de rendimento dos negócios.
- i) Hierarquia – linha formal de autoridade do escalão superior aos inferiores, que demarca a via hierárquica por onde fluem as comunicações e decisões.
- j) Ordem – na perspectiva material: deve haver um lugar para cada objeto e cada objeto deve estar em seu lugar. Na perspectiva social: deve haver um local para cada pessoa e cada pessoa deve estar no local que lhe foi determinado.
- k) Equidade – política de compreensão, justiça e rigor no trato dos trabalhadores.
- l) Estabilidade do pessoal – a rotatividade tende a desestabilizar a eficiência da organização, com nível mais elevado de gravidade nas grandes empresas.
- m) Iniciativa – competência e habilidade para concepção e execução de um plano com garantia de sucesso.
- n) União do pessoal – a unidade de comando deve buscar estabelecer união e harmonia do pessoal da organização, evitando divisões, bem como cuidando da eliminação de falhas nas comunicações.

Chiavenato¹³⁶, além de crítica dirigida à obra de Fayol, “pela sua obsessão pela unidade de comando, pela acentuada centralização e também com relação à pouca originalidade na sistematização e na definição dos princípios da Administração” (1979: 88), associa a Teoria Clássica aos princípios da teoria da máquina:

“Os modelos administrativos Taylor-Fayol correspondem à *divisão mecânica do trabalho*, em que o parcelamento de tarefas é a mola do sistema. Daí ser importante nesse sistema que o operário saiba *muito* a respeito de *pouca* coisa.

Essa abordagem mecânica, lógica e determinística da organização foi o fator principal que conduziu erradamente os clássicos à busca de uma ciência da administração” (Chiavenato, 1979: 105).

É observado que, durante o desenrolar dos tempos da Revolução Industrial, as organizações aumentaram suas rotinas e se burocratizaram mais, numa relação direta: ampliação de máquinas mais burocratização. Morgan (2002: 40) explicita: “Um dos primeiros teóricos organizacionais a observar os

¹³⁶ Idalberto Chiavenato considera que o sucesso do administrador em qualquer nível da organização não depende, somente, dos conhecimentos específicos, mas também de habilidades de diagnóstico e avaliação situacional. No livro *Teoria geral da administração* – São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1979, o autor apresenta diversas abordagens e pontos de vista sobre a administração das organizações.

paralelos entre a mecanização da indústria e as formas burocráticas de organização foi Max Weber. Ele notou que a forma burocrática rotiniza o processo de administração exatamente como a máquina rotiniza a produção”. A afirmação de Morgan é um reconhecimento de que a estruturação da metáfora mecanicista está adequada ao modelo burocrático originado no tipo de autoridade de caráter legal e racional estabelecido por Weber para ser exercido no contexto organizacional.

A organização vista sob o olhar da metáfora da máquina funciona bem quando: se pretende produzir o mesmo produto, existe um ambiente suficientemente estável para assegurar que os produtos oferecidos sejam os apropriados, há uma função contínua a ser desempenhada, existe precisão quanto à meta e submissão das pessoas; por outro lado, expõe seus pontos fracos e limitações no tocante: à dificuldade em se adaptar a situações de mudança, ao desenvolvimento de bloqueios em função de níveis rígidos de hierarquia, à superação de conflitos entre os objetivos organizacionais e os objetivos individuais, e quanto a efeito desumanizante, sobretudo sobre funcionários de níveis inferiores.

Segundo Tragtenberg (1974: 89), “as categorias básicas da Teoria Geral da Administração são *históricas*, isto é, respondem a necessidades específicas do sistema social”; também define a Teoria como *ideológica*¹³⁷ uma vez que

“traz em si a *ambiguidade* básica do processo ideológico, que consiste no seguinte: vincula-se ela às determinações sociais reais, enquanto *técnica* (de trabalho industrial, administrativo, comercial) por mediação do *trabalho*, e afasta-se dessas determinações sociais reais, compondo-se num universo sistemático organizado, refletindo deformadamente o real, enquanto *ideologia*”.

Importa ressaltar que a teoria em questão não é considerada em particular para a realidade de fábricas e/ou indústrias, cujas operações, normalmente, são efetivadas por meio de linhas de produção; deve ser, também, levado em conta no trabalho acadêmico desenvolvido nas escolas e universidades, invariavelmente sob a dominação do relógio definindo com precisão em minutos o horário quando o professor deve entrar em sala de aula, desenvolver conteúdo preestabelecido e sair do ambiente, conforme tempo determinado para a respectiva hora-aula.

A esse propósito, Motta¹³⁸ (2001: 8-9) comenta:

¹³⁷ Para Marilena Chaui (1994: 93-94): “A ideologia consiste precisamente na transformação das ideias da classe dominante em ideias dominantes para a sociedade como um todo, de modo que a classe que domina no plano material (econômico, social e político) também domina no plano espiritual (das ideias)”. Pensamento exposto no livro: *O que é Ideologia*. São Paulo: Brasiliense - 38ª ed, 1994.

¹³⁸ No livro *Teoria das organizações: evolução e crítica* – 2. ed. rev. e ampl. – São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2001, Fernando C. Prestes Motta desenvolve um panorama da teoria organizacional e administrativa, identificando suas principais tendências e matrizes.

“Taylor e Fayol inspiraram a primeira fase da produção cultural brasileira no campo da administração pública e de empresas.

Fayol inspirou, também, boa parte da produção cultural brasileira no campo da administração da educação, pensada então fundamentalmente como administração escolar”.

Concernente ao paradigma taylorista/fordista relativamente à área pedagógica, Kuenzer (2002: 85) considera-o presente na escola, relacionando, entre outras, algumas modalidades de fragmentação no trabalho escolar e não escolar:

“... *as estratégias taylorizadas de formação de professores*, que promovem capacitação parcelarizada por temas e disciplinas, agrupando os profissionais por especialidade, de modo que o trabalho pedagógico nunca seja discutido em sua totalidade, dentro do espaço de sua realização: a escola;

... *o plano de cargos e salários*, que prevê a contratação dos profissionais da educação por tarefas, ou jornadas de trabalho, e até mesmo por aulas ministradas, de modo a que eles se dividam entre diversos espaços, sem desenvolver sentido de pertinência à escola; quando se representam, os professores evidenciam identidade com a área ou disciplina de sua formação, e não identidade de professores da escola;

... *a fragmentação do trabalho dos pedagogos* nas distintas especialidades, que foram criadas pelo parecer 252/69 do Conselho Federal de Educação, praticamente superadas pelas tentativas de unificação nas agências de formação e nas escolas; esta fragmentação agora foi reeditada pela lei n. 9.394/96, no art. 64”.

Acerca dessas teorias que tratam da administração da educação no Brasil, Benno Sander (2001: 267) é de opinião que no contexto

“mais amplo do mundo ocidental, o positivismo iluminou decisivamente as teorias clássicas de administração concebidas e adotadas na aurora do século XX, em particular o *fayolismo* dos franceses e o *taylorismo* norte-americano e, mais tarde, o modelo burocrático *weberiano* dos povos saxões. Esses movimentos invadiram as várias áreas temáticas da administração, incluindo a administração da educação. O Brasil não foi exceção nesse quadro. Efetivamente, os movimentos internacionais dominantes nas ciências sociais e na administração pública e de negócios daquela época influenciaram significativamente os sistemas de organização e gestão da educação brasileira por várias décadas. Esses mesmos movimentos de natureza positivista e funcionalista inspiraram a produção intelectual de muitos de nossos primeiros teóricos da administração escolar, incluindo os mestres fundadores da ANPAE. Houve obviamente exceções nessa matéria, em que a mais destacada foi, sem dúvida, a de Anísio Teixeira que integrou os autores de vanguarda de um novo momento de nossa história”.

Analisando a realidade da educação superior brasileira no final do século XX em face do ajustamento da política nacional, da ordem econômica mundial e da lógica do capital, Sguissardi e Silva Júnior¹³⁹ enfocam o fordismo na identidade e estrutura das instituições de ensino superior privado no país, observando que:

¹³⁹ No livro *Educação Superior: velhos e novos desafios*, de Valdemar Sguissardi (org). (2000). São Paulo: Xamã; Valdemar Sguissardi e João dos Reis Silva Júnior (2000: 155-177) apresentam o texto *A educação superior privada no Brasil: novos traços de identidade* como síntese de capítulo da obra *Novas Faces da Educação Superior no Brasil – reforma do Estado e mudança na produção* (Bragança Paulista: Edusf, 1999), que segundo os autores visou identificar algumas das novas faces da educação superior no Brasil nas suas relações com a atual conjuntura de desenvolvimento das forças produtivas, das relações de trabalho e da reestruturação do Estado.

“Essas mudanças poderiam ser sintetizadas como um movimento amplo e profundo de acentuação de suas dimensões mercantis, com graves prejuízos para a identidade das instituições de educação superior em geral.

A compreensão desse processo e de suas consequências, no entanto, somente pode dar-se no âmbito da reforma em curso da educação superior no Brasil, que, por sua vez, orienta-se pela mesma matriz teórica, política e ideológica orientadora da reforma do Estado brasileiro com origem na transição do fordismo para o atual momento do capitalismo e sua expressão no Brasil.

O fordismo pode ser sucintamente caracterizado por sua rigidez produtiva e econômica” (Sguissardi e Silva Júnior, 2000: 156-157).

Tratando de reformas políticas na área da educação em debate em Portugal, especialmente quanto à criação da “universidade-fundação”, como opção alternativa a “universidade-instituto público”, Lima (2012c: 86-87) considera a proposta um retrocesso do estágio atual constitucional de gestão democrática que gozam as universidades para uma condição relativa “a ‘imagens de organização’ (Morgan, 1986) de feição mecanicista e formalista, reactualizando-se concepções instrumentais e modos de organização *fortemente articulados*, mesmo de pendor neotayloriano”. Observa ainda Lima (2012c: 87) que, dessa forma,

“são revalorizadas, e em certos casos radicalizadas, dimensões de tipo racional-legal contempladas no tipo-ideal de ‘burocracia’ conceptualizado por Max Weber (1984), concentrando poderes executivos em torno das lideranças unipessoais (o que é passível de associação à ‘burocracia monocrática’), embora sob o elogio da descentralização dos sistemas de ensino superior e da sua diversidade organizacional, bem como da autonomia institucional”.

Para atender às mudanças que serão produzidas no século XXI em face dos avanços da tecnologia, Morgan (2002) vislumbra a burocracia sendo envolvida por situações disfuncionais, com o consequente surgimento de outras imagens.

3.4.2. As Organizações vistas como Organismos

É uma concepção associada à forma de pensar a organização como sistemas vivos e adaptáveis a condições ambientais. Na sua análise, é possível identificar particularidades e características de sistema aberto, desenvolvimento corporativo e flexibilidade. A metáfora sugere que os administradores percebiam as mudanças nas suas organizações numa perspectiva de um organismo vivo buscando adaptar-se para sobreviver num ambiente em constante transformação. Morgan (2002: 53) destaca que a metáfora

“oferece uma forma eficiente de ver a estratégia e o planejamento organizacional, mostrando que a perspectiva mecânica, tão popular na administração, é apenas uma das possíveis abordagens. Encoraja-nos a ver que populações inteiras de organizações podem surgir e desaparecer juntamente com as transformações dos nichos

e dos fluxos de recursos de que elas dependem e a entender que, como na natureza, a evolução do mundo corporativo reflete a 'sobrevivência da adaptação', não apenas a sobrevivência do mais adaptado".

Algumas lógicas dessa metáfora têm relação com teorias organizacionais vivenciadas no século XX, quando trabalhos e estudos efetivados migraram do mecanicismo para as áreas da psicologia e das ciências biológicas, ambientais e sociais.

Nesse contexto, são referenciados os conhecimentos da Escola de Relações Humanas, mediante trabalhos realizados pelo psicólogo australiano George Elton Mayo¹⁴⁰, que fundamentou seus estudos nas interações informais desenvolvidas dentro de fábricas, entre grupos, e considerando os diversos tipos de necessidades dos operários, tanto orgânicas como sociais. Merecem destaque os estudos, experiências e ações realizadas por sua equipe a partir de 1923 numa fábrica têxtil próximo de Filadélfia quanto a questões de elevado "*turnover*". Conforme relata Mayo (1933: 43):

"In September, 1923, some of us were asked to under-take an inquiry into working conditions in the mule-spinning department of a textile mill near Philadelphia, with the object of devising methods of diminishing an exceedingly high labor turnover. This labor turnover was reported to us as being approximately 250 per cent; that is to say, the mill had to 'take on' about one hundred piecers every year in order to keep approximately forty working".

O problema foi saneado e a rotatividade de pessoas no trabalho deixou de existir, após as investigações centradas em fatores humanos no interior de uma empresa puramente industrial. Os estudos tiveram por base várias mudanças com objetivos motivacionais, efetivadas no ambiente e na forma de trabalho dos operários, especialmente quanto à introdução de intervalos e/ou pausas na jornada, no combate à monotonia e fadiga, bem como estímulo ao surgimento de inter-relações sociais, e os resultados pretendidos foram obtidos, tendo em vista a queda do patamar de rotatividade de operários do antigo índice de 250 para, apenas, 5 por cento, conforme ratifica Mayo (1933: 52):

"But the problem of an emotional labor turnover ceased to exist. The factory held its workers and had no difficulty in maintaining a full complement even in times of rushed work. The president of the Company in a speech made some years later, claimed that, consequent on the innovation, the labor turnover in the spinning department had fallen from 250 per cent to the steady 5 per cent which was regarded as normal to the whole establishment".

Dentre os vários estudos de Elton Mayo, evidencia-se, como referencial, o das experiências que um grupo de pesquisadores, sob sua coordenação, entre os anos 1927 e 1932, realizou na fábrica de

¹⁴⁰ Para maior aprofundamento nos estudos desenvolvidos por Elton Mayo e equipes que chefiou, com o objetivo de valorar a importância dos fatores sociais na realização do trabalho, consultar o livro *The Human Problems of an Industrial Civilization*. New York: The Macmillan Company, 1933. Reprint Edition, 1986. AYER Company, Publishers, Inc. Salem, New Hampshire.

Hawthorne da Western Electric, em Chicago, num ambiente de trabalho de montagem de circuitos eletrônicos para aparelhos de rádio.

Nessa fábrica, já existia um grupo de engenheiros que havia desenvolvido experimentos sobre os efeitos do aumento e diminuição da luminosidade na produtividade dos operários, no entanto, não tinham obtido sucesso na compreensão das variáveis vinculadoras quanto às alterações de produtividade. Mayo (1933: 55-56) esclarece:

“Acting in collaboration with the National Research Council, the Western Electric Company had for three years been engaged upon an attempt to assess the effect of illumination upon the worker and his work. No official report of these experiments has yet been published, and it is consequently impossible to quote chapter and verse as to the methods employed and the results obtained. I can, however, state with confidence that the inquiry involved in one phase the segregation of two groups of workers, engaged upon the same task, in two rooms equally illuminated. The experimental diminution of the lighting, in ordered quantities, in one room only, gave no sufficiently significant difference, expressed in terms of measured output, as compared with the other still fully illuminated room”.

Por outro lado, Mayo já contabilizava profissionalmente resultado de atuação positiva quanto a estudos do aumento da produtividade de operários pela introdução de períodos de descanso durante a jornada diária de trabalho.

Nesse contexto, em abril de 1927, iniciou inquérito escolhendo um grupo de seis operários para observação do efeito de mudanças nas condições de trabalho, com preocupação nas variações da produção e comportamento do conjunto do grupo, em vez da priorização pelas variações individuais. O grupo de estudos escolhido, contendo um número reduzido de pessoas, visava garantir exatidão nos resultados das observações de mudanças na produção. Segundo Mayo (1933: 57), um registro de saída preciso foi necessário por duas razões:

“first, changes in production differ from many other human changes in that they lend themselves to exact and continuous determination; second, variations in output do effectively show ‘the combined effect’ of all the conditions affecting a group. The work of Vernon and Wyatt supports the view than an output curve does indicate the relative equilibrium or disequilibrium of the individual and the group. The operation selected was that of assembling telephone relays. This consists in ‘putting together a coil, armature, contact springs, and insulators in a fixture and securing the parts in position by means of four machine screws’”.

O estudo foi prolongado até metade do ano de 1932, ou seja, consumindo um cronograma de mais de 05 (cinco) anos. As investigações contemplaram quinze períodos de experimentação de condições variadas e estruturadas de trabalho, que incorporaram, na área da análise das organizações, estudos do contexto organizacional e importância para os fatores psicológicos e sociais.

Procedendo à análise das conclusões do terceiro relatório sobre o andamento do experimento na Western Electric Company, emitido em 15 de agosto de 1928, foram selecionados por Mayo (1933: 67-69) os seguintes destaques:

“(b) There has been a continual upward trend in output which has been independent of the changes in rest-pauses. This upward trend has continued too long to be ascribed to an initial stimulus from the novelty of starting a special study.’

‘(c) The reduction of muscular fatigue has not been the primary factor in increasing output. Cumulative fatigue is not present.’

‘(f) There has been an important increase in contentment among the girls working under test-room conditions.’

‘(g) There has been a decrease in absences of about 80 per cent among the girls since entering the test-room group. Test-room operators have had approximately onethird as many sick absences as the regular department during the last six months’ (p. 126).

‘(v) Output is more directly related to the type of working day than to the number of (working) days in the week ...’ (p. 127).

‘(y) Observations of operators in the relay assembly test room indicate that their health is being maintained or improved and that they are working within their capacity...’ (p. 129)”.

O autor ainda reafirma outras conclusões, resultantes de relatórios anteriores:

“(n) The changed working conditions have resulted in creating an eagerness on the part of operators to come to work in the morning’ (p. 130).

‘(s) Important factors in the production of a better mental attitude and greater enjoyment of work have been the greater freedom, less strict supervision and the opportunity to vary from a fixed pace without reprimand from a gang boss.’

‘The operators have no clear idea as to why they are able to produce more in the test room; but as shown in the replies to questionnaires ... there is the feeling that better output is in some way related to the distinctly pleasanter, freer, and happier working conditions’ (p. 131).

The report proceeds to remark that ‘much can be gained industrially by carrying greater personal consideration to the lowest levels of employment’” (Mayo, 1933: 69).

Conforme Chiavenato (1979: 137-141), dentre as principais conclusões dos estudos de Hawthorne, podem ser considerados os seguintes resultados:

- a) Que o nível de produção não é determinado pela capacidade física ou fisiológica do empregado como afirmava a Teoria Clássica, mas estabelecido por normas sociais e expectativas que o envolvem.
- b) Que os trabalhadores não agem ou reagem de forma isolada como indivíduos, mas como membros de grupos, ou seja, o comportamento do indivíduo se apoia no grupo a que pertence.
- c) Que cada grupo social desenvolve crenças e expectativas que influem não somente nas atitudes, como também nas normas e padrões de comportamento que o grupo define como aceitáveis.

- d) Que os grupos informais constituem a organização humana da empresa, algumas vezes em contraposição à organização formal estabelecida.
- e) Que os indivíduos dentro da organização participam de grupos sociais e mantêm-se em constante interação social.
- f) Que a maior especialização do trabalho não é a forma mais eficiente de divisão do trabalho, uma vez que o conteúdo e a natureza do mesmo exercem grande influência sobre o moral do trabalhador.
- g) Que os elementos emocionais e mesmo irracionais do comportamento humano devem merecer especial atenção nas organizações.

Apesar de não ir de encontro ao taylorismo no tocante à produtividade do trabalho, a teoria das relações humanas incorpora, ao mundo empresarial a importância de variáveis, tais como: horários, condições de segurança, repouso e satisfação individual e de grupo, alterando a então teoria de que, apenas, o incentivo financeiro seria capaz de aumentar a produção do operário. Essa nova realidade oportunizou espaço de ingresso nas empresas para profissionais das áreas da sociologia e da psicologia, e, em consequência, maior amplitude de intervenção da área humanística nas estruturas informais das organizações.

Analisando a estrutura social dos grupos de trabalho, Blau e Scott (1970: 112) esclarecem:

“A organização informal pode ajudar ou impedir a eficiência das operações dentro da organização formal. Já mencionamos que as normas dos operários, controlando a produção, geralmente desencorajam não só o trabalho muito lento, como também o muito rápido. Um outro mecanismo importante que liga as organizações, formal e informal, é o sistema informal de recompensas. Entre pessoas identificadas com seu ofício ou profissão, existe uma tendência para admirar os colegas que sejam particularmente hábeis nas artes ocupacionais”.

Tragtenberg (1974: 83) desenvolve um raciocínio crítico quanto à teoria das relações humanas:

“Combatendo o formalismo na administração, Mayo mostrara que a fábrica era uma instituição social e que a influência da hierarquia supervisora se modifica ou é limitada até o nível em que os membros que compõem a sociedade *fábrica* queiram ou não aceitar suas ordens.

A ideologia da *harmonia administrativa* iniciada por Taylor, reafirmada por Fayol, é continuada por Mayo, na sua preocupação em evitar os conflitos e promover o equilíbrio ou um estado de *colaboração* definido como *saúde social*”.

O autor ainda expõe quanto à Escola das Relações Humanas:

“A ideologia participacionista inerente à escola, se detém ante os conflitos. A Escola das Relações Humanas aparece ante o operário com um carácter meramente *instrumental* e, nesse sentido, *falso*, não atingindo o *vital*. Esse *participacionismo* tende a manter a velha forma de relação entre *capitães de indústria e operários*. Vendo na *comunicação* a fórmula salvadora em nível administrativo, a Escola de Relações Humanas *privilegia a informação e a transmissão* em detrimento do processo completo de comunicação. A ênfase da Escola das Relações Humanas é na *máxima* comunicação e não na *ótima* comunicação” (Tragtenberg, 1974: 84).

Considerando diversos trabalhos elaborados entre as décadas de trinta e quarenta do século XX que, pioneiramente, consideraram a importância dos problemas humanos nas indústrias e preocupações com a desumanização das organizações, para Lima¹⁴¹ (1992a: 109-110):

“Advogava-se a favor da valorização das estruturas informais e dos pequenos grupos, insistia-se na necessidade e nas vantagens das interações face-a-face e, principalmente, defendia-se a construção de sistemas de decisão mais participativos.

Estes trabalhos fundadores inspiraram numerosos autores, trabalhos empíricos e experiências, estariam na base do desenvolvimento da Psicologia Industrial e do Trabalho e de certas correntes da Psicossociologia e da Dinâmica de Grupos e, em última análise, constituem ainda hoje referência (pelo menos implícita) em diversas correntes e áreas da teoria organizacional (Desenvolvimento Organizacional, Gestão por Objetivos, Gestão de Recursos Humanos, Grupos Autônomos de Trabalho, etc.), mesmo quando estas não deixam de lhe tecer críticas aparentemente radicais”.

As pesquisas efetivadas por Elton Mayo e sua equipe, na fábrica de Hawthorne, apesar de muito relevantes para o movimento das Relações Humanas, foram alvo de algumas críticas, sobretudo pelo fato de terem características coercitivas e serem isentas de embasamento científico. Oscar Ortsman (1984) entende a importância de Mayo para atrair a atenção das pessoas para os fatores motivacionais na execução do trabalho e que o movimento das Relações Humanas teve “o mérito de preconizar uma melhoria de certas condições de trabalho, o que não é negligenciável”. Afirma ainda Ortsman (1984: 48-49) que:

“Em contrapartida, podemos censurá-lo por tentar evacuar os conflitos em vez de os resolver, a coberto de ‘boas relações’ de trabalho. Encontra-se ainda em muitas empresas esta capa de silêncio amável a ocultar muitas tensões informadas.

Esta pressão torna-se tanto mais pesada quanto existe uma série de punições, muitas vezes assaz indirectas, que a hierarquia utiliza. Os indivíduos demasiados rebeldes são inexoravelmente rejeitados.

A decomposição do trabalho não é posta em causa. A monotonia ou a dificuldade do trabalho é compensada por toda uma série de medidas e de vantagens materiais. Estas vantagens poderão ser retiradas em caso de rebeldia.

Assim também, o pessoal só está implicado nas decisões, para melhor se integrar, para melhor as aceitar”.

¹⁴¹ Para ampliação de conhecimento sobre a questão, consultar a Dissertação de Doutoramento em Ciências da Educação, na especialidade de Organização e Administração Escolar, apresentada à Universidade do Minho em 1992, relativamente a Estudo da Escola Secundária em Portugal (1974-1988).

Sobre os estudos de Elton Mayo, por outro lado, Morgan (2002: 56) expressa a seguinte percepção:

“Ao identificar que uma ‘organização informal’, baseada em grupos de amizade e em interações não planejadas, pode existir lado a lado com a organização formal, documentada nos ‘planos’ feitos pela administração, esses estudos mostraram que as atividades do trabalho são influenciadas tanto pela natureza dos seres humanos quanto pelo plano formal e que precisamos prestar muita atenção ao lado humano da organização”.

O autor ainda referencia a teoria da motivação de Abraham Maslow e pesquisas desenvolvidas por Eric Trist e Ken Bamforth, definindo *sistema aberto* como “aquele em que existe uma troca constante com o ambiente”, chamando a atenção para que seja reconhecido que “indivíduos, os grupos e as organizações têm necessidades que precisam ser atendidas”, discorrendo, ainda, sobre estudos e autores que fortalecem o cabedal da visão de funcionamento orgânico das organizações.

Em consonância com a metáfora orgânica, as organizações são complexas, com ciclos de vida e as forças dessas organizações vistas como organismos que funcionam bem quando: existe interação da organização com o ambiente, há atenção sistemática nas necessidades da organização e indivíduos, há procura pela existência de várias soluções em vez da busca da melhor solução, a ênfase é a sobrevivência da organização, e existem soluções orgânicas adequadas a inovações; por outro lado, expõem seus pontos fracos e limitações quando: há perigo de se transformar numa ideologia, as pessoas venham a ser considerados recursos a serem geridos, a organização não depender, apenas, do ambiente em função de ser subdimensionado, amplia o grau da coesão interna, e desconsidera os conflitos de poder e as estratégias que os atores sociais desenvolvem na dinâmica organizacional, tratando-os como disfunções.

Em avaliação crítica quanto à realidade vivenciada pelas universidades, Chaui (2001) questiona e levanta tese no tocante à mudança da ideia paradigmática da universidade, do campo de instituição social para a área de uma organização prestadora de serviços, estabelecendo um cenário institucional para essa organização de correspondência com a metáfora orgânica. Nesse sentido, a autora entende que

“a permanência de uma organização depende muito pouco de sua estrutura interna e muito mais de sua capacidade de adaptar-se celeremente a mudanças rápidas da superfície do ‘meio ambiente’. Onde o interesse pela ideia de flexibilidade, que indica a capacidade adaptativa a mudanças contínuas e inesperadas. A organização pertence à ordem biológica da plasticidade do comportamento adaptativo” (Chaui, 2001: 188).

No contexto da universidade como instituição social e da política de reformas da educação superior, em função da submissão às mudanças determinadas pelo ambiente da economia internacional, Sguissardi¹⁴² (2009: 311) salienta:

“Temos analisado os movimentos de privatização/mercantilização – inclusive das instituições públicas estatais, que estariam perdendo seu caráter de instituições de fato autônomas e públicas – e de predomínio da administração gerencial eficientista na reconfiguração das instituições de educação superior. Temos explorado as tentativas de transformar uma *instituição social* quase milenar em *organização social* muito próxima do modelo de empresa econômico-comercial ou de serviços, sem autonomia, sem liberdade de pensamento, de ensino e pesquisa”.

Saindo de cena a natureza ou a correlação dos princípios naturais com as organizações, é possível conjecturar sobre o poder e as influências dos seres humanos nas opções e decisões organizacionais.

3.4.3. As Organizações vistas como Cérebros

É uma concepção associada à forma de pensar a organização como um cérebro vivo, portanto, com características de sistemas que aprendem a aprender, cognitivos e holográficos, bem como de organização processadora de informações. Especialmente, apresenta como ênfase os processos cibernéticos e a aprendizagem em “circuito duplo”¹⁴³, considerado como capacidade de “examinar de novo” a conjuntura em processamento.

Morgan (2002: 90) chama a atenção para que a “medida que entramos numa economia baseada no conhecimento, em que a informação, o conhecimento e o aprendizado são recursos-chave, a inspiração de um cérebro vivo, capaz de aprender, oferece uma imagem poderosa para a criação de organizações ideais, perfeitamente adaptadas aos requisitos da era digital”. A metáfora colabora no entendimento de que uma organização pode ser considerada um sistema cognitivo, imprimindo significância às concepções de planos e aos esquemas de ações, atenta e sujeita às mudanças na dinamicidade das alterações processadas nos padrões de informações.

¹⁴² Sob o título *Universidade Brasileira no Século XXI: desafios do presente*, o autor, em única publicação, reúne 11 (onze) textos originalmente publicados em periódicos científicos ou coletâneas. São Paulo: Cortez, 2009.

¹⁴³ O autor considera que o “aprendizado de circuito duplo depende do que às vezes é descrito como a arte de se enquadrar e se reenquadrar, que é crucial para o tipo de prática autoperscrutante em que se baseia a ação inteligente. Em termos concretos, significa que os membros da organização precisam ser capazes de entender os paradigmas, metáforas, posturas mentais e modelos mentais que determinam como a organização opera e de mudá-los quando necessário” (Morgan, 2002: 106-107).

Sem dúvida, a concepção do cérebro - enquanto sistema criativo, flexível e de processamento de informações - tem boa correspondência com o pensamento que propõe dotar as organizações como sistemas criativos e flexíveis, uma vez que, atualmente, qualquer estrutura organizacional necessita de um suporte de plataforma de informações e comunicações para uma boa tomada de decisões, inclusive como ferramenta para redução de preocupações e incertezas advindas dos ambientes interno e externo à organização. No entendimento de Morgan (2002: 95):

“As organizações são sistemas de informações. São sistemas de comunicações. E são sistemas de tomada de decisões. Portanto não é um exagero considerá-las como cérebros processadores de informações! Os cientistas que trabalham nos campos de pesquisa operacional, sistemas de decisão gerencial e sistemas de informação gerencial foram inspirados por essa idéia para encontrar maneiras de desenvolver ferramentas de processamento de informações e de tomada de decisões que levem a decisões mais racionais. Isto resultou em teorias e sistemas complexos de gerenciamento de dados relativos a logística, produção, distribuição, finanças, vendas, projetos e implementação de equipes e de departamentos que possam ‘pensar’ pelo resto da organização e controlar todas as atividades”.

O cérebro é um órgão biológico complexo vinculado à inteligência nos seres humanos, portanto, com capacidade e poder de aprendizagem. A concepção da organização como cérebro aponta na direção de uma estrutura inteligente que amplia o conhecimento, ou seja, aprende a aprender, consequentemente ultrapassando a visão habitual positivista das organizações.

As organizações estruturadas para aprender, ou seja, as organizações que aprendem necessitam manter, sob observação, as mudanças que acontecem nos seus sistemas de relações e, especialmente, desenvolver permanente processo de ação e reflexão, bem como de autoavaliação desses sistemas visando assegurar um adequado funcionamento. Já não se trata do estabelecimento de objetivos e controle do desempenho organizacional para garantia das metas estabelecidas, uma vez que isso é obtido por meio de sistemas de informações de padrões burocráticos, de contabilidade financeira, bem como de avaliação, penalidades e premiações. Morgan (2002: 102-103) entende que essas são características do “aprendizado de circuito único”¹⁴⁴ e que as organizações “tornaram-se bastante competentes no aprendizado de circuito único, desenvolvendo a habilidade de perscrutar o ambiente, estabelecer objetivos e monitorar o desempenho geral do sistema em relação a esses objetivos”.

Com apoio da cibernética, as organizações podem aprender com a própria prática mediante a detecção de modificações consideradas importantes e da antecipação de alterações no ambiente,

¹⁴⁴ Morgan (2002: 101) diz que o “*aprendizado de circuito único* baseia-se na capacidade de detectar e corrigir erros em relação a dado conjunto de normas operacionais”, enquanto o “*aprendizado de circuito duplo* depende da capacidade de ‘examinar de novo’ a situação, questionando a relevância das normas operacionais. O autor ainda emite a opinião de que “existe forte tendência na maioria das organizações a cair na armadilha dos sistemas de circuito único que reforçam o *status quo*” (Morgan, 2002: 131).

desenvolver a capacidade de questionamento e de desafiar as regras em vigor, na busca de novos indicadores estratégicos para a organização. Esse aprendizado intrínseco de circuito duplo transcende as características de processamento comum de informações das máquinas, exigindo inteligência ativa encontrada no cérebro e sistema nervoso humano para mudar o ambiente organizacional, criando, às vezes, incertezas como forma da conquista de novas escalas de desenvolvimento.

A internet é um exemplo da inteligência em redes que revolucionou os sistemas de informações à disposição da sociedade, e, também, das organizações, que tiveram que aprender a utilizar, da melhor forma possível, esse meio eletrônico. Os sistemas de informações são usados para fazer as interações da empresa com seus interlocutores externos (clientes, fornecedores e agentes financeiros), além de, internamente, moldar o modelo organizacional no tocante às atividades de relações humanas e controles físicos e contábeis, conforme exemplifica Morgan (2002: 96):

“Pense em como a informatização do controle de estoque e a das caixas registradoras dos supermercados e outras grandes lojas varejistas transformaram as organizações que as adotaram. Ao aplicar um raio *laser* aos rótulos precodificados dos itens vendidos, o vendedor registra o preço e o produto e fornece essas informações para vários tipos de análises financeiras, relatórios de vendas, controle de estoque, renovação de pedidos e muitas outras informações e atividades de tomada de decisões”.

A microeletrônica, a informática e as telecomunicações viabilizaram o surgimento de novas formas de trabalho, bem como de organizações estruturadas em redes virtuais, onde os meios de produção são controlados pelos recursos da informação, cuja atuação não está submetida a espaço físico geográfico fixo, tampouco às limitações do tempo. Morgan (2002: 96) cita, como exemplo, o caso de “uma organização fabril ‘situada’ nos arredores da cidade de New York, que pode coordenar a montagem de peças recebidas de vários fabricantes asiáticos localizados em Taiwan. O produto resultante será entregue aos varejistas em toda a Europa e América do Norte por distribuidores independentes”. Ademais, faz um alerta para as compras via comércio eletrônico que estão colocando em risco as empresas varejistas e viabilizando o contato direto entre o fabricante e seus clientes, concluindo:

“Temos aí um sistema de organização. Ou seria melhor descrevê-lo e interpretá-lo como um sistema de inteligência? Ele reflete a mudança que está ocorrendo no sentido de uma total economia da informação. As organizações estão evoluindo rapidamente para sistemas globais de informação que estão tornando-se verdadeiros cérebros eletrônicos. O que antes parecia restrito ao campo da ficção científica - fábricas sem operários, coordenadas por escritórios sem funcionários, produzindo serviços a pedido – rapidamente está tornando-se realidade” (Morgan, 2002: 98).

Essa realidade de transformações constantes, coerentemente com a metáfora, avança para um *status* que extrapola as limitações da lógica mecanicista de uma organização preocupada em lidar com as incertezas, para o desafio de aprender, continuamente, num espaço de informações processadas por meio de computadores em redes de alcance mundial. Consideradas como organizações complexas e criativas, as instituições de educação e pesquisa, em alguns requisitos, podem ser compreendidas na perspectiva da metáfora do cérebro, no entanto, levando em conta as afirmações já referenciadas de Kuenzer (2002: 85) sobre as formas de fragmentação e rotinização de trabalho vivenciadas nas organizações educativas, parecem estar, metaforicamente, muito influenciadas pela concepção mecânica.

O estudo avança na questão da construção do conhecimento e se utiliza do suporte de várias metáforas. Como sistema cognitivo, atribui valor tanto ao ordenamento de pensamento quanto a padrão de ações. A esse propósito, Morgan (2002: 119) destaca:

“Os avanços da informática e das redes globais estão criando progressos imensos no que diz respeito à metáfora holográfica. Eles criam um contexto prático em que a informação que antes era formatada, manipulada e controlada através das hierarquias organizacionais, de maneira exclusiva, agora pode ser montada e desmontada e usada como fonte de inteligência e crescimento em toda a empresa”.

O modelo considera princípios de auto-organização com base em elevado nível de flexibilidade e inovação, exigindo das pessoas mudança de atitudes e valores. A associação das organizações à figura de cérebros processadores de informações também decorre da lógica de que elas constituem sistemas de comunicações, de informações e de tomada de decisões, várias atuando com suporte em inteligência de rede e, até, em esquemas virtuais.

Justificando a questão de a empresa em rede poder ser caracterizada como a “forma organizacional da economia informacional/global”, Castells¹⁴⁵ (2005: 232-233) explicita:

“é o que surgiu no período formativo da nova economia e é o que parece estar atuando. Mas é intelectualmente mais satisfatório entender que essa atuação parece estar de acordo com as características da economia informacional: organizações bem-sucedidas são aquelas capazes de gerar conhecimentos e processar informações com eficiência; adaptar-se à geometria variável da economia global; ser flexível o suficiente para transformar seus meios tão rapidamente quanto mudam os objetivos sob o impacto da rápida transformação cultural, tecnológica e institucional; e inovar, já que a inovação torna-se a principal arma competitiva. [...] Nesse sentido, *a empresa em rede concretiza a cultura da economia informacional/global: transforma sinais em commodities, processando conhecimentos*”.

¹⁴⁵ Em *A Sociedade em Rede* – Vol. I (2005), o autor expressa a vontade de que o livro possa contribuir para a compreensão de um novo mundo, onde a tecnologia seja levada a sério no processo de transformação modificadora do contexto social.

Como fenômeno auto-organizador, a função holográfica se apoia em princípios da construção do *“todo em todas as partes”*, da *“redundância”*, do *“requisito da variedade”*, das *“especificações mínimas”* e do *“aprender a aprender”*.

No entendimento de Bilhim (2001), o cérebro é um sistema que processa informações e, por isso mesmo, é identificado com o computador, não obstante a grande inferioridade de capacidade que ele tem referente ao cérebro. Por outro lado, para a tomada de decisões, os gestores se apoiam nas informações processadas pelos sistemas de comunicação e de informação da organização. Para o referido autor (2001: 73):

“O cérebro é, ainda, como um sistema holográfico e este possui uma característica fundamental, no caso de se partir, cada bocado pode reproduzir o sistema no seu todo. Este facto mostra como o todo pode estar codificado em todas as partes de um sistema, por forma a que cada uma possa representar o todo. Do mesmo modo, com o tempo, as organizações tendem a ser confundidas com o seu sistema de informação. E assim desde o momento em que as redes de computadores vieram permitir a criação de empresas virtuais, sem possuírem base física e localização, como tradicionalmente sucedia. As novas tecnologias vieram, assim, trazer a possibilidade de descentralizar a natureza e o controlo do trabalho. Neste contexto, a evolução das organizações para sistemas de informação é capaz de transformá-las, estrutural e espacialmente. A grande questão, trazida por esta metáfora, é se as organizações tenderão a ser mais inteligentes, ou se elas serão tão limitadas como as burocracias tradicionais”.

A organização sob o olhar da metáfora do Cérebro apresenta como vantagens em termos de nova visão das organizações: permitir compreender como a administração estratégica pode ser planejada para facilitar o aprender a aprender, além de lidar melhor com a incerteza e com problemas complexos, capacidade de se auto-organizar (semelhantemente ao cérebro humano); contribuir para a compreensão dos processos de aprendizagem organizacional e de auto-organização e encorajar a pensar a organização como um todo e a ver nas partes as características do todo. Por outro lado, expõe seus pontos fracos e limitações quanto à implicação de que a aprendizagem e a auto-organização exigem reinvenção da organização (alteração de atitudes e de cultura organizacional), o que pode gerar resistências, e no tocante a que são desconsiderados potenciais conflitos entre os requisitos da aprendizagem e auto-organização e a realidade do poder e do controle.

3.4.4. As Organizações vistas como Culturas

É uma concepção associada à forma de pensar as organizações como “minissociedades” e como fenômenos culturais, apresentando características, tais como: que a realidade é socialmente construída; que as organizações modernas são mantidas por sistemas de crenças que enfatizam a

importância da racionalidade; que o tipo de cultura constitui um dos fatores fundamentais de sucesso; que as empresas de sucesso têm culturas fortes (valores, rituais, histórias, mitos, boatos); e, ainda, que o papel dos líderes consiste na “gestão do simbólico” (moldar a cultura organizacional).

A partir da década de setenta do século XX com o sucesso comercial internacional conquistado pela indústria japonesa, que, entre outras variáveis, teve por base a confiabilidade, preços e qualidade dos seus produtos, os teóricos das ciências da administração passaram a estudar, com maior atenção, a questão cultural das populações e a sua influência na realidade das respectivas organizações. Para Morgan (2002: 136-137):

“A metáfora ajuda a repensar quase todos os aspectos do funcionamento corporativo, inclusive a estratégia, a estrutura e a natureza da liderança e da administração. Uma vez que entendemos a influência da cultura nos comportamentos no local de trabalho, percebemos que mudança organizacional é mudança cultural e que todos os aspectos da transformação corporativa podem ser abordados com essa perspectiva em mente. Desde que o Japão assumiu a posição de líder industrial, os teóricos da administração e os administradores estão tornando-se cada vez mais conscientes das relações entre cultura e administração”.

O autor (2002: 137) ainda explicita:

“Quando falamos sobre cultura, geralmente nos referimos ao padrão de desenvolvimento refletido no sistema de conhecimento, ideologia, valores, leis e rituais diários de uma sociedade. A palavra também é freqüentemente usada para se referir ao grau de refinamento evidente em sistemas de crença e prática, como na noção de ‘ter cultura’.

O conceito de cultura significa que diferentes grupos de pessoas têm diferentes modos de vida. Ele é uma metáfora de considerável relevância para nossa compreensão das organizações”.

O entendimento de que existem diferentes formas de viver para diversos grupos de pessoas é considerado significativo para a compreensão das organizações, uma vez que elas são influenciadas pelos aspectos formais de normas de conduta, liderança e organograma, e informais, dos costumes da organização e realidades históricas. Trata-se de perceber a mudança organizacional numa perspectiva cultural.

Em consonância com a metáfora, “a cultura não é algo que possa ser imposto num contexto social. Ela se desenvolve no decorrer da interação social” (Morgan, 2002: 157). Também não deve ser considerada como a condição que a organização possui ou introjeta em função do exercício de uma liderança, necessita ser compreendida “como um fenômeno ativo e vivo através do qual as pessoas em conjunto criam e recriam os mundos em que vivem” (Morgan, 2002: 162).

Nesse contexto, significados, crenças e valores comuns, bem como interpretações são formas diversas de expor uma cultura, enquanto a metáfora oportuniza mecanismos concretos para repensar a

realidade da organização. Essa compreensão ajuda no enfrentamento de situações vivenciadas, além de oferecer bases para a assunção de comportamento significativo e consciente. Segundo Morgan (2002: 164-165):

“Não pode haver muita dúvida que a metáfora da cultura oferece uma nova maneira de pensar sobre a organização. Ela mostra que o desafio de criar novas formas de organização e de administração é em grande parte o desafio de gerar uma mudança cultural. É o desafio de transformar atitudes, visões, paradigmas, imagens, metáforas, crenças e significados comuns que sustentam as realidades empresariais existentes e de criar uma linguagem detalhada e um código de comportamento, através dos quais a nova realidade desejada possa ser vivida no dia-a-dia. Vista desta maneira, a criação de determinada cultura corporativa não consiste apenas em inventar novos lemas ou adquirir um novo líder. Ela consiste em inventar um novo modo de vida”.

Como “minissociedades”, as organizações desenvolvem padrões específicos de cultura e subcultura. Essa realidade é constatada ao serem tomadas, por base, as culturas do Japão, Estados Unidos e Grã-Bretanha:

“As organizações modernas são sustentadas por sistemas de crença que enfatizam a importância da racionalidade, e sua legitimidade aos olhos do público geralmente depende de sua habilidade de demonstrar a racionalidade e objetividade da ação. É por esta razão que os antropólogos geralmente se referem à racionalidade como o mito da sociedade moderna, pois, como o mito primitivo, ela dá-nos um referencial completo, ou estrutura de crenças por meio da qual podemos transpor a experiência do dia-a-dia e ajudar a torná-la inteligível” (Morgan, 2002: 168).

A organização na perspectiva da metáfora da cultura é forte quando: coloca ênfase nas condições simbólicas na maioria dos aspectos racionais da vida organizacional, reinterpreta a natureza e o significado das relações da organização com o ambiente, permitindo, inclusive, perceber esses ambientes organizacionais como extensões das pessoas e/ou dos atores da organização. Morgan (2002: 171-172), quanto às operações internas, chama a atenção para o fato de não ser fácil o controle do ambiente, uma vez que:

“Outras organizações também habitam nesse domínio, agindo de acordo com seus próprios esquemas interpretativos e influenciando o ambiente a que outras estão tentando adaptar-se e reagir. A turbulência e a mudança ambientais são produtos deste processo contínuo de representação. Os ambientes são representados por um grande número de indivíduos e organizações atuando com base em suas interpretações de um mundo que na verdade é mutuamente definido. Um *ethos* competitivo produz ambientes competitivos. Visões de recessão produzem recessão. As crenças e ideias que as organizações têm sobre quem são, o que estão tentando fazer e sobre seus ambientes têm uma tendência muito maior de se tornarem realidade do que se pensa”.

Além disso, proporciona um novo modo de pensar a mudança, considerando fatores como o *ethos*, crenças e ideias; e realça a importância de discursos, do folclore, das cerimônias e outras práticas

sociais. A comunicação da metáfora é que a organização reside nas cabeças das pessoas que a compõem, consequentemente, a mudança organizacional se concretiza com a respectiva mudança cultural. Essa compreensão da autêntica natureza humana das organizações conduz ao dever de se estruturar a organização com base nas pessoas e não em técnicas.

Por outro lado, expõe suas fraquezas e limitações quando: pode configurar um processo de controle ideológico; corre o risco de revelar-se manipuladora e totalitária; secundarizam-se as questões do poder; e assume visão monolítica da cultura. Mesmo bem intencionados, às vezes, os administradores podem manipular os empregados com a tese de que o que é bom para a organização, será bom para eles. No geral, reconhece Morgan (2002: 173-174) que

“a administração sempre foi uma prática, até certo ponto, ideológica, promovendo atitudes apropriadas, valores e normas como meios de motivar e controlar os empregados. O que é novo em muitos acontecimentos recentes é a maneira não tão sutil como a manipulação ideológica e o controle estão sendo defendidos como uma estratégia gerencial essencial. Existe uma cegueira ideológica geral em muitos dos textos sobre cultura corporativa, especialmente por autores que argumentam que os dirigentes devem tentar tornar-se heróis populares modelando e remodelando a cultura de suas organizações. O fato de que tal manipulação pode ser acompanhada de resistência, ressentimento e desconfiança e de que os empregados podem reagir contra esse tipo de manipulação recebe muito pouca atenção”.

Morgan (2002: 174-176) adverte para a necessidade de se estar atento porque a cultura “é muito mais do que os olhos podem ver, e nosso entendimento em geral é muito mais fragmentado e superficial do que a própria realidade”; que ela é “holográfica e não pode ser realmente gerenciada”; que “como um *iceberg*, importantes dimensões da cultura são sempre invisíveis, e o que é facilmente observável é relativamente sem importância”; e que “geralmente tem uma dimensão política profunda, sendo impossível captar todo seu significado através da metáfora da cultura”.

Para Duarte Gomes (2000), enquanto a máquina busca explicações em elementos organizacionais vinculados à estrutura física, e a metáfora organismo direciona o olhar para as funções das organizações, a

“cultura como metáfora representa não apenas uma inflexão no modo de pensar as organizações, mas também uma outra inflexão situada a um nível mais profundo: nos pressupostos meta-teóricos ligados à produção de conhecimentos científicos. Não só corresponde à introdução de uma nova metáfora e à emergência de um novo paradigma, no contexto das Ciências da Organização, como apela para uma reorientação que incorpore a reflexividade ao nível do conhecimento científico” (Gomes, 2000: 17).

O autor também considera a origem das metáforas da máquina e organismo, relacionadas às ciências naturais físicas e biológicas, como próximas das ciências sociais. Conforme Gomes (2000: 158), a

“respeitabilidade científica poderá ser atingida através da aproximação das ciências sociais às ‘ciências mais científicas’”, enquanto a cultura “tendo origem na antropologia e não se movendo, como as anteriores, no interior das ciências naturais – apresenta-se como vantajosa para a superação duma concepção unitária e dogmática de ciência, decorrente do positivismo. Ao mesmo tempo, propicia um outro posicionamento das ciências sociais, no contexto das ciências (no plural)”.

Bilhim (2001) adverte para a popularidade da metáfora cultural nas organizações como decorrência do processo de desenvolvimento ocorrido no Japão após a Segunda Guerra Mundial que aconteceu em meados do século XX. Ele classifica a investigação sobre cultura organizacional até o momento em desenvolvimento, em três diferentes e amplas perspectivas:

1ª – que integram investigadores que essencialmente buscam um patrimônio comum, representado pela existência de normas e valores utilizados por componentes de uma comunidade e/ou organização. Para Bilhim (2001: 78):

“Tal patrimônio comum, uma vez identificado, permite compreender, explicar e prever, um conjunto de fenômenos. Esta abordagem de tipo integrador, pela sua natureza realça certas características dos fenômenos estudados e esbate outras. Pode, também, ser ilustrada por estudos que referem a existência de fortes valores partilhados, como por exemplo tratar todos os membros igualmente bem e a aposta na inovação e na satisfação dos clientes”.

2ª – formada por investigadores que desenvolvem trabalhos e estudos “a partir da diferenciação, do poder formal, de grupos profissionais e de *status*”. Segundo Bilhim (2001: 78):

“Por isso, encontra-se mais focalizado no conflito, na oposição de interesses, e na dissensão e divergência sobre normas, valores e crenças. Nesta abordagem é posta em causa a existência de igualitarismo no interior das organizações. Realça, também, que a inovação e a satisfação das necessidades dos clientes está dependente dos interesses dos grupos de pressão, dentro e fora da organização”.

3ª – representada por um grupo de investigadores que considera limitado e reduzido o espaço de consenso que se pode encontrar no interior da organização, e que, em consequência, “valoriza os aspectos incompletos e fragmentários. Chama, particularmente, a atenção para o modo como a realidade social está constantemente sendo construída e reconstruída. Nessa abordagem, grande parte dos membros da organização não têm certezas relativamente aos valores existentes, e desconhecem o que os restantes empregados pensam acerca disso” (Bilhim, 2001: 79).

No tocante aos estudos e investigações sobre cultura organizacional no contexto das instituições de educação, cabe destacar o trabalho de Leonor Torres¹⁴⁶ (2003) que entende que a problemática seguiu um ritmo paralelo aos estudos mais amplos sobre cultura organizacional, o que se insere na necessidade do reconhecimento de uma problemática própria de estudos, em vez de tratamento com base em teorias vinculadas a outras realidades organizacionais. Assim, observa Torres (2003: 204):

“Se parece consensual, para a generalidade dos círculos académicos, que a instituição escolar reagiu mais do que protagonizou a vanguarda do conhecimento no campo da cultura organizacional, no entanto, o que nos parece ser mais credível na presente fase deste trabalho é que, pelo contrário, esta instituição não só contribuiu para a ampliação deste campo investigativo, como também desde cedo conquistou o interesse dos investigadores para a análise dos fenómenos culturais”.

Pertinente à análise cultural, a escola no cenário das organizações ocupa situação privilegiada quanto a exame e estudos da sua realidade. As instituições de educação não conseguem ficar imunes às conjunturas sociais e teóricas que imperam na sociedade; no processo de interação, ao mesmo tempo que as absorve, exerce reação aplicando forças sobre elas, conforme o nível de regulação da sua ação interpretativa. De acordo com Torres (2003: 151-152):

“Ao debruçarmo-nos sobre a evolução das abordagens da cultura em contexto escolar, enquadrando-a num processo mais global do desenvolvimento do conhecimento científico e suas condições sociais, políticas e ideológicas de produção, uma primeira evidência substantiva parece emergir como um dos eixos potencialmente mais estruturantes do nosso quadro analítico. Trata-se de confirmar a ideia já por nós desenvolvida em anteriores trabalhos (cf. Torres, 1997), de que a escola como organização não ficou imune, nem tão pouco indiferente, ao contexto político-ideológico e económico internacional, que contribuiu para a redefinição da agenda científico-investigativa”.

Uma antiga visão do papel de reprodução exercido pela escola modifica-se, surgindo e desenvolvendo-se uma convicção de condições culturais, vinculadas aos aspectos das relações sociais capazes de modificar, pacificar e/ou redemocratizar as diversas correntes que convivem dentro das organizações educativas. Num contexto de perspectivas culturais com vocação positivista, faz sentido considerar o surgimento de resistência às abordagens estruturalistas e racionalistas aplicadas aos sistemas escolares. Segundo Torres (2003: 177):

“Se por um lado, a mudança de sentido operada na linha de investigação durante as décadas de sessenta e setenta gerou condições para o despontar do interesse sobre as dimensões culturais das escolas, numa fase

¹⁴⁶ Para maior conhecimento sobre os estudos desenvolvidos por Torres, consultar *Cultura Organizacional em Contexto Educativo. Sedimentos culturais e processos de construção do simbólico numa escola secundária* - Dissertação de Doutoramento em Educação na Área de Conhecimento de Organização e Administração Escolar, apresentada à Universidade do Minho: Instituto de Educação e Psicologia. Braga, 2003.

inicial muito presas a enfoques positivistas, por outro lado, a consolidação e aprofundamento crescentes destes novos postulados teóricos e metodológicos, desencadeou um assinalável impulso sobre os estudos da cultura das organizações escolares”.

A autora ainda avalia que ao “se rejeitar uma visão positivista das organizações assente em concepções estáticas e reificadas”, deve ser proposto como “alternativa teórica um enfoque no processo de construção social, isto é, nas ideias, nas crenças, nos valores e nas percepções socialmente *inventadas* pelos actores em contexto de interacção”, e enfatiza:

“Ao mesmo tempo que se aprofunda o conhecimento sobre a construção social da realidade organizacional, desoculta-se uma mudança no estatuto ontológico do actor, que passa de mero objecto/consumidor passivo e reprodutivo para sujeito activo e protagonista da acção social. Como corolário deste novo ciclo, as organizações escolares assumem-se já não tanto como instâncias reprodutoras (repositórios) de culturas (societais/políticas e comunitárias) mas sobretudo como agências de produção autónoma e diferenciada de culturas singulares” (Torres, 2003: 177).

Pelo contexto das manifestações, ou seja, considerando os diversos níveis de participação dos atores organizacionais, Torres¹⁴⁷ (2003) estabelece como metáforas de 2ª ordem três concepções ou visões teóricas da cultura organizacional, denominadas de perspectivas: integradora, diferenciadora e fragmentadora; a partir da premissa de que a

“complementaridade teórica subjacente às três visões se torna imperiosa para a compreensão da totalidade do contexto cultural, como já tivemos oportunidade de o testar empiricamente, num anterior trabalho de investigação (Torres, 1997). Assim, as diferentes organizações passam a revelar diferentes facetas da sua cultura, podendo mesmo coexistir num mesmo contexto organizativo formas consensuais, diferenciadoras ou fragmentadoras, com ou sem a predominância de umas sobre as outras” (Torres, 2003: 188).

a) A perspectiva integradora - baseada em aspectos funcionalistas, associada à análise sistêmica, destaca as características mais harmônicas da cultura organizacional, que se fortalece na razão direta do nível de participação dos empregados da organização. Nessa ótica, são desvalorizados os cenários de conflitos, inconsistências, diferenças entre subculturas e ambiguidades, uma vez que os pressupostos para a análise organizacional têm por base o consenso, admitindo-se, no caso, a ocorrência de conflitos como fundamentação para a justificativa da ausência de cultura da organização.

A cultura pelo ângulo da perspectiva integradora é vista de forma objetiva e atrelada à ordem interna organizacional; na realidade, é limitada a valores, crenças, símbolos e fatores,

¹⁴⁷ Com base nos trabalhos de Peter J. Frost e outros autores, a autora desenvolve análise da cultura organizacional nas perspectivas teóricas derivadas: integradora, diferenciadora e fragmentadora, levando em conta os diferentes graus da sua partilha pelos atores organizacionais.

configurando um modelo ideal de referência para os atores internos da organização. Para Torres (2003: 188):

“O *protagonista cultural*, ou o elemento central na criação da cultura é o líder (fundador ou empresário) da organização, que adquire poderes de eleger os seus próprios valores e crenças como aqueles que passarão a ser impostos aos restantes membros da organização. Sendo a cultura vista como uma variável que a organização *tem* e que se pode desenvolver à luz dos interesses gestionários, abre-se então a possibilidade, segundo esta perspectiva, de *gerir e mudar a cultura* a favor da integração, da comunhão de interesses, da partilha de valores, do consenso”.

- b) A perspectiva diferenciadora – associada à análise política, diferentemente da integradora, atribui destaque aos atores nos procedimentos de construção e reconstrução da cultura da organização, uma vez que lhes oportuniza condição ativa e decisiva em negociações de normas e valores organizacionais estruturantes, abrangendo condições de aspectos mais interpretativos. Essa perspectiva também é baseada nas diferenciações culturais, nos conflitos, antagonismos e dissensos existentes na organização, que, por sua vez, pode congrega a coexistência de diversas subculturas fragmentadas, muitas vezes, consolidadas. São essas subculturas, decorrentes das interações firmadas entre grupos, que, geralmente, delineiam as dinâmicas e identidades no trabalho. Ainda, referente a essa perspectiva, Torres (2003: 189) salienta que a organização

“caracteriza-se pela coexistência (simultânea ou não) de diferentes subculturas cujo desenvolvimento e cristalização radica na segmentação da organização do trabalho contemporâneo — a divisão vertical e horizontal, a departamentalização, a existência de vários postos de trabalho — que ao permitir o estabelecimento de interações privilegiadas no espaço e no tempo entre determinados grupos profissionais, lança as condições para a emergência de múltiplas (sub)culturas, tornando-se mesmo difícil identificar as suas fronteiras, o seu grau de infiltração e extensão. Nesta óptica, a cultura organizacional corresponderia ao denominador comum das várias subculturas existentes com a particularidade de nunca ser conceptualizada de forma homogeneizante, até porque parte-se do princípio de que as diferenciações sociais e culturais são inerentes ao sistema social como um todo”.

A autora ainda alerta para o detalhe que é na “intercepção” das diversas subculturas que se encontram as inconsistências e ambiguidades e que as características

“de um contexto organizativo marcado por uma multiplicidade, por vezes conflituosa, de ‘*loci* de cultura’, ou ‘meios portadores de cultura’ (‘culture bearing milieu’), e que visibilizam o papel activo e determinante dos grupos sócio-profissionais na negociação dos significados, valores, normas estruturadores da organização, exigem do investigador o reconhecimento de que em contexto organizacional coexistem subculturas ocupacionais sedimentadoras de identidades profissionais diversas” (Torres, 2003: 190).

- c) A perspectiva fragmentadora – enquanto a perspectiva integradora privilegia as lógicas da ordem e clareza, e a perspectiva diferenciadora as inconsistências; a concepção fragmentadora elege como ponto principal de análise as ambiguidades peculiares às lógicas das racionalidades organizacionais, o que oportuniza uma amplitude de interpretações da realidade social invariavelmente complexa, com vinculação aos modelos de ambiguidade e anarquia organizada. Considera Torres (2003: 191) que se

“por um lado, as concepções do mundo aos níveis global, societal e, mais especificamente, ao nível organizacional, se inspiram em alguns pressupostos enformadores dos modelos de ambiguidade, por outro lado, parece-nos que a perspectiva fragmentadora, ao acentuar as suas análises no domínio dos actores em contextos organizacionais, enquanto protagonistas na construção e reconstrução de significados e interpretações múltiplas, não deixa também de reflectir influências que em muitos aspectos se aproximam de alguns postulados teóricos dos *modelos subjectivos*”.

Por intermédio da análise das práticas e dos atores, a abordagem fragmentadora incorpora-se à cultura das organizações. Os valores e as crenças dos indivíduos são responsáveis pelas demandas de soluções para os problemas emergentes, concorrendo para o desgaste de supostas homogeneidades, em função da condição basicamente ambígua de práticas e objetivos organizacionais, mesmo que seja considerada a condição de que haja compartilhamento de objetivos e orientações pelos atores, em termos de ambiente organizacional. Dessa abordagem cultural, conforme Torres (2003: 192), parece sobressair

“uma multiplicidade de crenças, valores e significados dados pelos actores às experiências vividas, sem que se denote, em contexto algum, a consolidação de uniformidades de condutas ou de atitudes ao nível dos grupos estruturadores da organização. De igual modo, todo o rol de ambiguidades e desconexões experienciadas pelos actores ao nível das intenções, da compreensão dos objectivos organizacionais e, a um nível mais restrito, de uma eventual confusão inerente à própria ocupação ou função organizacional, impede a construção de identidades colectivas e de identidades profissionais — quanto muito pode conduzir à proliferação desarticulada de identidades de trabalho meramente individuais”.

Torres (2003) entende que, especialmente a partir da década de noventa do século XX, passou a existir uma supremacia teórica da perspectiva integradora da cultura, no tocante à análise dos fenômenos escolares, em função das políticas ideológicas de orientação neoliberal de promoção de reformas dos sistemas educativos, visando tornar as “escolas eficazes” e sujeitas às leis do livre mercado.

Em termos de contexto escolar, a cultura organizacional é também associada a controle como elemento de administração eficaz e elo integrador da harmonia e ordem no padrão das relações sociais e profissionais nas instituições educativas. Essa condição harmoniosa é necessária para o bom desempenho

da produtividade escolar, situação de ajustamento entre a cultura da escola e os indicadores de sucesso escolar. Em rejeição à concepção de cultura unidimensional, Torres (2003: 252-253) compreende que:

“Os enfoques culturais de natureza metafórica ao defenderem uma análise holística e pluridimensional da organização escolar, põem à prova as potencialidades heurísticas da problemática da cultura organizacional em contexto escolar, muito embora tendam a limitar as suas capacidades de operacionalização prática, pelo menos num sentido mais imediatista. Inscrito numa matriz teórico-paradigmática de índole construtivista e interpretativa, este enfoque subordina o seu interesse aos processos de construção simbólica em detrimento da criação de instrumentos tecnocráticos de gestão”.

Na questão da cultura organizacional, tratando de aprendizagem nas organizações, Santiago (2000) a trata como inerente à característica da organização como conjunto humano e, consequentemente, à sua cultura, efetivada em ações coletivas. Santiago (2000: 183-184) considera que:

“A produção de sentidos, que resulta do processo de troca e partilha, torna-se solidária da cultura organizacional, ou seja, solidária do conjunto de valores, crenças e sentimentos que são exprimidos pela organização através de artefactos, configurados por mitos, símbolos, metáforas e rituais, criados e desenvolvidos no interior de um grupo. Deste modo, a cultura organizacional enquanto produto das significações construídas pelos actores passa a constituir uma dimensão estruturante das ações individuais. Ela emerge como um sistema de conhecimento, determinando posições individuais e grupais face a situações e acontecimentos, mas podendo ser alterada através da aprendizagem organizacional quando os actores, nomeadamente, interpretam valores e exprimem e partilham crenças, expectativas e atitudes, transformando-as em padrões de acção”.

Outrossim, considerando a dimensão de poder de suporte de entendimento, no caso da metáfora da cultura, essa dimensão alcança perspectivas de carácter político.

3.4.5. As Organizações como Sistemas Políticos

É uma concepção associada à forma de ver a organização como processo político, portanto, como “*arena política*”, apresentando características de que a atividade organizacional é uma atividade política que envolve interesses e relações de poder, constituindo esse poder elemento-chave nos processos de tomada de decisão, bem como considerando o conflito como propriedade inerente. Analisada sob o olhar da política, a organização apresenta-se politizada em decorrência dos diversos interesses de grupos e indivíduos. Morgan (2002: 177) chama a atenção para que “se entendemos as organizações em termos políticos, aceitamos o fato de que a política é um aspecto inevitável da vida corporativa. Aprendemos que dirigentes eficazes são atores políticos habilidosos que reconhecem o contínuo jogo entre interesses concorrentes e que usam o conflito como uma força positiva”. Essa metáfora colabora para imprimir

visibilidade aos padrões de interesses, conflitos e poderes existentes no cenário organizacional. Com referência às organizações como sistema de governo, Morgan (2002: 178) considera que algumas

“podem ser altamente autoritárias enquanto outras podem ser modelos de democracia. Reconhecendo que a organização é intrinsecamente política, no sentido de que devem ser encontradas maneiras de criar ordem e direção entre as pessoas com interesses diversos e potencialmente conflitantes, pode-se aprender muito sobre os problemas de legitimidade da administração como um processo de governo e sobre a relação entre organização e sociedade”.

É possível compreender que a cena organizacional concreta difere, consideravelmente, dos parâmetros da racionalidade. Para Morgan (2002: 189):

“Em contraste com a visão de que as organizações são empresas racionais e integradas, cujos membros procuram alcançar um objetivo comum, a metáfora política encoraja-nos a ver as organizações como redes soltas de pessoas com interesses divergentes que se juntam por motivo de conveniência pessoal (ganhar a vida, desenvolver uma carreira, defender uma meta ou objetivo pessoal). As organizações são coalizões e são formadas por coalizões, e a formação de coalizões é uma dimensão importante de quase toda vida organizacional”.

A base formal cria as condições para o surgimento da "organização informal" viabilizando espaço de conquista de poder onde ocorrem as relações das redes sociais, de coalizões e dos grupos afins. Segundo Morgan (2002: 203):

“Todas as organizações têm redes informais em que as pessoas interagem de maneiras que atendem às necessidades sociais. Grupos de colegas almoçam juntos ou vão beber às sextas-feiras depois do trabalho ou podem encontrar meios de melhorar a qualidade da vida no trabalho. Eles podem ter raízes étnicas ou culturais semelhantes ou ter relacionamentos que vão além do local de trabalho. Líderes de grupos informais podem tornar-se uma influência tão poderosa em sua rede ou grupo quanto qualquer regra, regulamentação ou gerente”.

Esse contexto da política, algumas vezes na forma visível e, em várias outras oportunidades, invisível para aqueles que não são seus beneficiários, acontece de forma contínua em termos de fluxo organizacional, exposta pelo jogo de “poder”, “interesses” e “conflitos”, abrindo espaço para negociações, bem como “arranjos” e “coalizões”. Essas coalizões alteram a concepção de que as organizações são integradas e racionais em termos do alcance de objetivo traçado, chamando atenção para o fato de parecer mais agrupamento de pessoas com interesses variados, juntos por questões de conveniências.

Acerca de “poder”, Weber (1982: 187) esclarece que:

“Todas as estruturas políticas usam a força, mas diferem no modo e na extensão com que a empregam ou ameaçam empregar contra outras organizações políticas. Essas diferenças têm um papel específico na determinação da forma e destino das comunidades políticas. Nem todas as estruturas políticas são igualmente

‘expansivas’. Não lutam todas por uma expansão exterior de seu poder, ou mantêm sua força pronta para a aquisição de poder político sobre outros territórios e comunidades, pela sua incorporação ou tornando-os dependentes. Por isso, como estruturas do poder, as organizações políticas variam na medida em que se voltam para o exterior”.

A geração dos conflitos requer soluções e decisões, daí advém a necessidade de intervenção do poder com origem em múltiplas fontes e manifestado em tipologias de “autoridade” formais ou informais. Geralmente, quem tem poder não abre mão dessa conquista; ao contrário, na maioria das vezes, o exerce como ferramenta para obtenção de maior influência e/ou prestígio dentro da organização.

Pela perspectiva política, o mito da realidade organizacional não se sustenta, aflora a contradição da organização como sistema concomitante e concorrente de cooperação e de competição. Acerca dessa realidade, Morgan (2002: 210) apresenta como premissa e questionamento que as

“organizações podem buscar metas e enfatizar a importância da administração racional, eficiente e eficaz. Mas racional, eficiente e eficaz para quem? As metas de quem estão sendo buscadas? Que interesses estão sendo atendidos? Quem se beneficia? A metáfora política enfatiza que as metas organizacionais podem ser racionais para o interesse de certas pessoas mas não para o de outras. Uma organização adota muitas racionalidades porque a racionalidade é sempre baseada em interesses e muda conforme a perspectiva adotada”.

A organização, vista sob o olhar dos sistemas políticos, é forte e apresenta vantagens quando: desconstrói o mito da racionalidade organizacional; confere visibilidade à face política da organização estabelecendo outro sentido aos processos de tomada de decisão; reconhece o papel estimulador e criativo do conflito; politiza a compreensão do comportamento humano; desconstrói o discurso tecnocrático por meio da natureza política da ação humana; e enfatiza as tensões desintegradoras da multiplicidade de interesses, em oposição à concepção integradora da máquina, do organismo e da cultura. Por outro lado, expõe, como pontos fracos, a possibilidade de sobrevalorizar a importância e o poder das pessoas, bem como o risco de crescente politização que pode vir a gerar cinismo e desconfiança, levando a uma visão maquiavélica da organização, pela percepção de “segundas intenções” em todas as ações.

Na visão de Canavarro (2000), a política é considerada um fator vital para o funcionamento das organizações, haja vista que as pessoas não pensam tampouco agem seguindo rotinas de uniformidade e as opiniões normalmente são divergentes, em função dos valores, objetivos, expectativas e interesses individuais originários de aspectos afetivos e/ou cognitivos, o que concorre para o surgimento de conflitos decorrentes de diferenças entre grupos em função de contradições e não atendimento a conveniências. Isso internamente conduz a organização a um funcionamento com um mínimo grau de consenso, o que confere à abordagem política o crédito de um novo olhar interpretativo para a prática organizacional. No

tocante à objetividade de análise da organização como sistema político, Canavarro (2000: 84-85) entende que pode ser questionável, a partir de que se não existe

“racionalidade nem neutralidade na vida organizacional, então o analista entra no jogo político e descreve o que vê de acordo com a sua interpretação. Esta será fundada numa opção, talvez política, mas consubstanciada numa preparação científica a não subvalorizar. De qualquer forma, a dificuldade de análise será uma limitação desta metáfora mas será uma limitação inerente ao espírito científico dominante onde a certeza já não constitui um valor seguro e universal. Por último, o pluralismo organizacional, decorrente da abordagem política, será uma manobra superficial, um artifício, dado que o poder e as relações de poder são sempre desequilibradas? Uma organização é pluralista nesse desequilíbrio. Pluralismo não significa repartição equitativa e numa organização o poder está repartido, ainda que de forma desigual”.

Bilhim (2001: 65) reconhece “que as organizações são fenômenos sociais intrinsecamente políticos, enquanto responsáveis pela criação da ordem e da autoridade destinadas a dirigir pessoas, que possuem interesses muitas vezes opostos e conflitantes. Além disso, coloca-se a questão da relação entre a organização e a sociedade em termos de quem domina quem”.

Organizações e sistemas de governo, na perspectiva da Ciência Política, têm muito em comum, já que ambos se utilizam de normas, estratégias e métodos para preservar a ordem entre os seus membros. Ademais, de forma implícita, são estabelecidas correlações entre as organizações e os sistemas políticos e de governo. Bilhim (2001: 66) relaciona aquelas formas que define regularmente como mais identificadas:

- “ • Autocracia - governo absoluto onde o poder está nas mãos de um indivíduo ou pequeno grupo, e é apoiado pelo controlo dos recursos críticos, direitos de propriedade, tradição, carisma e outras afirmações de privilégios pessoais.
- Burocracia - governo exercido através do recurso à palavra escrita, que fornece a base da autoridade racional legal ou o governo ‘pela lei’.
- Tecnocracia - governo exercido através do uso do conhecimento, do poder de especialistas e da capacidade para resolver problemas relevantes.
- Co-gestão - a forma de poder onde os oponentes combinam uma forma de gerir os seus mútuos interesses, tal como nas coligações governamentais.
- Democracia Representativa - governo exercido através de mandatários eleitos para agir em nome dos eleitores ou dos accionistas.
- Democracia Directa - sistema onde cada um possui um direito igual para dirigir e está envolvido em todas as decisões, como ocorre em parte nas cooperativas”.

Além disso, o autor adverte para a compreensão de que se for necessário lançar mão do poder

“na forma de autoridade, ou noutra qualquer, é porque acreditamos na sua eficácia, enquanto meio para resolver os conflitos. O poder influencia quem consegue o quê, quando e como.

Assim, nesta perspectiva pluralista, a gestão de organizações obriga a reconhecer a natureza plural dos interesses, conflitos e fontes de poder que lhes condicionam a vida. O termo ‘pluralismo’ é utilizado na Ciência Política para indicar espécies idealizadas de democracias liberais, de sociedades onde diferentes grupos

negoceiam e competem pela posse e partilha de algo. Isto, num equilíbrio instável de luta pelo poder e no uso da influência para realizar o ideal político de Aristóteles: a ordem negociada que cria a unidade na diversidade” (Bilhim, 2001: 67).

Vitor Paro (2008), investigando a estrutura e qualidade de escola do ensino fundamental da cidade de São Paulo pelo ângulo da visão política dos atores escolares e destaque para o papel sociopolítico da educação escolar, vislumbrou, na dinâmica organizacional, o entrelaçamento de princípios políticos e históricos, mencionando que:

“Entendido o político no sentido amplo de produção da convivência entre grupos e pessoas, constata-se que a atividade política tem também uma dimensão histórica, transformando-se constantemente junto com o próprio desenvolvimento histórico do homem. Num momento da história em que os valores criados e sustentados pelo homem conseguem dar conta da necessidade e possibilidade de os vários sujeitos (individuais e coletivos) conviverem de forma livre e pacífica, ou seja, democraticamente, respeitando e afirmando a condição de sujeito de todos, pode-se considerar que a dimensão social da educação deve referir-se obrigatoriamente à formação para a democracia” (Paro, 2008: 129).

Respeitada a complexidade organizacional e os esforços e interesses individuais e coletivos, espera-se que a abordagem política de convivência entre sujeitos dentro de uma organização educacional deva ser pautada em princípios democráticos, com base em uma ação administrativa da direção da escola. Segundo Paro (2010: 768):

“Embora sejam múltiplos e variados os interesses e valores normalmente em jogo em toda organização (porque vários são os sujeitos que a organização usualmente abriga), a questão de maior importância quanto à abordagem de vontades diversas e à solução de conflitos é a atinente à relação entre os objetivos a serem atingidos e os interesses dos que despendem seu esforço na consecução de tais objetivos. Trata-se de uma questão política de primeira grandeza, que condiciona em grande medida a própria forma como se desenvolve a coordenação”.

Nos estabelecimentos de educação, a metáfora política encontra alargado espaço de ação, facilitado por diversas circunstâncias impeditivas da consecução dos objetivos formais, obstáculos esses, decorrentes de composições ajustadas nas relações informais internas e até em outras transcendentais à organização. Souza (2012: 163) é da opinião que:

“A maioria dessas e outras formações espontâneas apresentam aspectos disfuncionais à organização racional da escola, uma vez que não são aproveitadas positivamente por ela (Pereira, 1976, p. 100). Esses grupos informais também operam nas relações de poder, sendo, por vezes, determinantes para a sua compreensão (Santos Guerra, 1994, p. 199-202; Candido, 1964). Mesmo porque parte das crises políticas e institucionais da escola é passível de ser explicada pela (falta de) relação entre a ação do diretor e os grupos informais, nos quais há costumes estamentais mais arraigados e práticas marcadamente patrimonialistas”.

Considerando o embasamento teórico do modelo político para análise organizacional de uma instituição de educação, são favorecidas as táticas políticas dos atores e as suas disputas pela conquista do controle do poder. Nesse diapasão, a ação organizacional também pode ser observada em conformidade com os planos e estratégias, em cuja origem de interesses são efetivados os conflitos entre pessoas ou grupos organizados. Na universidade, no entendimento de Silva (2004: 95):

“Essa perspectiva parte do pressuposto que os objectivos que vigoram na organização são frequentemente questionados pelos diferentes grupos (docentes, administradores, alunos, financiadores) que tentam fazer prevalecer os seus interesses, confrontando-se uma luta de influências com vista ao domínio de um certo poder de decisão. O projecto (plano de acção) da universidade para determinado período resultará da negociação desenvolvida no confronto entre vários poderes de que derivam compromissos mais ou menos explícitos e mais ou menos duradouros”.

Ainda na concepção de Morgan (2002), importa considerar quanto à origem do poder, cuja base está nas pessoas.

3.4.6. As Organizações vistas como Prisões Psíquicas

Considera a perspectiva das organizações como prisioneiras de seus inconscientes e comportamento, situação normalmente não considerada pelas teorias tradicionais da administração. Como características, identificam-se: que o modo como a realidade é assimilada é limitado e imperfeito, que as organizações e os seus membros podem ficar emaranhados em armadilhas cognitivas, que os seres humanos vivem as suas vidas como prisioneiros das suas próprias histórias, e o comportamento organizacional como busca da imortalidade.

A metáfora expõe a organização como fenômeno psíquico, no sentido de que são processos conscientes e inconscientes que as criam e as mantêm ao mesmo tempo que enfatiza que as pessoas podem se tornar reféns psíquicos de imagens e ideias dessa realidade socialmente construída. Morgan (2002) levanta a premissa de que “se considerássemos as organizações como sistemas prisioneiros de seus próprios pensamentos e ações” as “obsessões, prisões mentais, sexualidade latente, narcisismo, medo da morte, emoções fortes, ilusões de controle, ansiedades e mecanismos de defesa”, tornam-se o centro da atenção. De acordo com Morgan (2002: 215):

- “ • Vemos que as organizações *sempre* têm um significado inconsciente.
- Compreendemos que as forças psíquicas podem agir como dimensões ocultas da organização que encorajam ou bloqueiam a inovação.

- Prestamos especial atenção a como atitudes congeladas e forças inconscientes podem fazer com que as pessoas resistam à mudança organizacional.
- Reconhecemos o poder e significado do que, superficialmente, parece irracional.
- Reconhecemos como podemos nos tornar prisioneiros de nossas maneiras de pensar e como, se quisermos, esse padrão pode ser mudado”.

A falta de avaliação de variáveis ou dúvidas em oportunidades de tomada de decisões nas organizações, em função de tácita convicção dada pelos conhecimentos e pensamentos, são situações que aparentemente podem ter tratamento com base na metáfora da cultura. O fenômeno, porém, não pode deixar de ser relacionado como modelo de prisão psíquica, ou seja, como forma de prisão da cultura. Um dos méritos da metáfora da prisão psíquica é alertar e encorajar para que se questionem os argumentos básicos do desenvolvimento da realidade diária. Morgan (2002: 221) recorre à teoria psicanalítica para dizer que:

“grande parte da realidade racional da vida diária expressa preocupações e problemas que estão abaixo do nível da consciência. Isto coloca o estudo da organização e da administração numa perspectiva interessante, sugerindo que muito do que acontece num nível superficial deve explicar a estrutura oculta e dinâmica da psique humana.

Como é bem sabido, a base para este tipo de pensamento foi lançada por Sigmund Freud, que argumentou que o inconsciente é criado quando os seres humanos reprimem seus desejos interiores e seus pensamentos secretos. Ele acreditava que, a fim de viver em harmonia com seus semelhantes, os seres humanos precisavam moderar e controlar seus impulsos e que o inconsciente e a cultura são realmente dois lados da mesma moeda”.

Há significação inconsciente também na modelagem da cultura e subculturas organizacionais. Michel Foucault (2001) usa, metaforicamente, a obra grega do mito da “tragédia de Édipo” para associar a “inconsciência” do comportamento humano ao nível coletivo de conhecimento e poder. Assim, Foucault (2001: 30) pretende

“mostrar como a tragédia de Édipo, a que se pode ler em Sófocles — deixarei de lado o problema do fundo mítico a que ela se liga — é representativa e, de certa maneira, instauradora de um determinado tipo de relação entre poder e saber, entre poder político e conhecimento, de que nossa civilização ainda não se libertou. Parece-me, que há realmente um complexo de Édipo na nossa civilização. Mas ele não diz respeito ao nosso inconsciente e ao nosso desejo, nem às relações entre desejo e inconsciente. Se existe complexo de Édipo, ele se dá não ao nível individual, mas coletivo; não a propósito de desejo e inconsciente, mas de poder e de saber”.

Para Gilles Deleuze e Félix Guattari (2004: 181):

“Ora, é precisamente a autocrítica do Édipo que não encontramos na nossa organização, de que a psicanálise faz parte. É de certo modo legítimo interrogar todas as formações sociais a partir do Édipo - não que ele seja uma verdade do inconsciente particularmente determinável em nós, mas porque, pelo contrário, é uma mistificação do inconsciente que só triunfou conosco por ter montado as suas múltiplas peças nas formações

anteriores. É neste sentido que ele é universal. É, pois, na sociedade capitalista, no seu nível mais forte, que a crítica do Édipo deve ter sempre o seu ponto de partida e encontrar sempre o seu ponto de chegada”.

Considerando os trabalhos de Freud e de outros autores sobre a origem e características do inconsciente, Morgan (2002: 221) cita que, ao mesmo tempo, que “Freud destacava a importância das ligações do inconsciente com as várias formas de sexualidade reprimidas, outros enfatizaram suas ligações com a estrutura da família patriarcal, o medo da morte, as ansiedades associadas com a primeira infância, o inconsciente coletivo e assim por diante”.

Enquanto subentendido no limiar do nível da consciência, valores, preocupações e crenças que permeiam o sentimento coletivo da organização ficam ocultas, em confinamento, situação própria da teorização de prisão psíquica, exigindo-se suas compreensões para a liberação e liberdade dessa poderosa energia criativa de transformação e mudança:

“Nossa exploração da organização e do inconsciente recorreu a muitas imagens da prisão psíquica, traçando relações entre nossa vida consciente e inconsciente em termos de sexualidade reprimida, patriarcalismo, medo da morte, mecanismos de defesa, ursos de pelúcia, sombras e arquétipos - a lista não se esgota aí. Essas metáforas nos encorajam a tornarmo-nos mais sensíveis quanto ao significado oculto de nossas ações e preocupações diárias e a descobrir como processar e transformar nossa energia inconsciente de maneiras construtivas. Elas levam-nos a ver como a agressão, a inveja, a raiva, o ressentimento e inúmeras outras dimensões de nossa vida oculta podem ser incorporadas no trabalho e na organização” (Morgan, 2002: 242).

Com uma percepção de caráter patriarcal, a dominação masculina é exposta no topo das organizações, coadunando, assim, com a figura da abordagem burocrática e com o inconsciente das relações familiares que, na sobrevivência das gerações, vislumbra o sentido da imortalidade. Objetivamente para proteção das respectivas vulnerabilidades, as pessoas se apoiam em fantasias. Segundo Morgan (2002: 243):

“O desafio de compreender o significado do inconsciente na organização também traz consigo a promessa de que é possível liberar a energia presa de maneiras que promovem a transformação criativa e acarretam a mudança, criando relações mais integradas entre os indivíduos, grupos, organizações e seus ambientes. Esta promessa está em perfeita harmonia com a metáfora da prisão psíquica, pois uma visão do confinamento é invariavelmente acompanhada de uma visão da liberdade”.

As organizações vistas sob a concepção da metáfora de Prisões Psíquicas apresentam como vantagens: a ênfase no lado humano da organização, a condução do olhar para além da superfície da organização, a facilitação da compreensão das dinâmicas da mudança e da resistência à mudança, a olhar para além da racionalidade convencional, e que a focalização do lado inconsciente abre espaço para outras interpretações do poder; por outro lado, expõem como limitações e fraqueza: a tendência a secundarizar

os controles materiais, o risco de tentativa da busca de manipulação do inconsciente das pessoas em função do benefício organizacional e a subestimação do interesse do poder na manutenção do *status quo*.

De certa forma, pode-se considerar, no contexto da metáfora da prisão psíquica, experiência realizada pelo governo do Brasil, visando obter mudanças na universidade brasileira no tocante à quebra de uma questão cultural, a de que os professores administravam poucas aulas. Para exercer pressão sobre o inconsciente individual dos docentes e obtenção da ampliação da carga horária deles, foi criada uma Gratificação¹⁴⁸ de Estímulo à Docência (GED) para ser acrescida aos salários dos profissionais das instituições de educação superior, com base em avaliação que privilegiava o ensino, em função da vinculação de grande pontuação para cada hora-aula semanal dada. Naturalmente, a medida de racionalidade organizacional foi alvo de muitas censuras por parte dos investigadores brasileiros. Catani e Oliveira (1999: 73), entre outras críticas, concluem que

“a instalação do processo de competição no trabalho acadêmico, ao que tudo indica, está criando a *predisposição comportamental* docente para *aceitar* o fim da carreira única, como prevê a proposta de autonomia universitária do MEC. Em outras palavras, a GED significa o pontapé inicial para o surgimento de novas formas de incentivos individuais, coletivos e institucionais, bem como para a instalação de carreiras diferenciadas em universidades federais”.

“A metáfora da prisão psíquica possibilita um estilo de pensamento crítico e uma conscientização que podem ajudar-nos a penetrar em muitas das complexidades da vida organizacional. Mas, ela não traz as respostas e soluções fáceis para os problemas que muitos administradores gostariam de encontrar” (Morgan, 2002: 249).

3.4.7. A Organização como Fluxo e Transformação

É uma concepção associada à forma de considerar a organização em contínuo processo de transformação e mudança, com futuro imprevisível, compreendendo, especialmente, essa mudança nas formas das lógicas dos sistemas autoprodutores, da mudança dialética e da causalidade mútua. Também concebe as organizações como sistemas fechados, considerando o ambiente como parte da organização do sistema, bem como assume que a mudança não pode ser prevista ou planejada, uma vez que o processo é dependente de complexos padrões de conectividades recíprocas. Sobre a metáfora, Morgan (2002: 250) indaga: “O que acontece quando examinamos abaixo da superfície aparente das organizações

¹⁴⁸ Para maior compreensão, ver o Decreto nº 2.668, de 13 de julho de 1998 (publicado no Diário Oficial da União de 14/07/1998), que definiu os critérios para pagamento da Gratificação de Estímulo à Docência no Magistério Superior; regulamentando a Lei nº 9.678, de 3 de julho de 1998, publicada no Diário Oficial da União de 06/07/1998.

e as consideramos como expressões de processos mais profundos de transformação e mudança?” E responde:

- Ganhamos novas perspectivas sobre a natureza fundamental da mudança.
- Vemos que forças sistêmicas profundas estão prendendo as organizações ao *status quo* ou dirigindo sua transformação.
- Adquirimos perspectivas novas e poderosas para a intervenção, usando imagens de espirais, círculos e contradições para ajudar as organizações a mudar de um modelo de operação para outro”.

São analisadas conceituações de realidade de ordens “implícita” ou “encoberta” e “explícita” ou “exposta”, que, em interação, podem gerar iguais e/ou novas formas. Uma representação de imagem associada a um redemoinho num rio, que apresenta uma configuração e forma bem definidas, no entanto, somente é real no movimento do rio. Assim, no caso, o redemoinho como materialização da ordem explícita é originário da ordem implícita, viabilizadora do processo de transformação. Para David Bohm (1992), a ciência exige uma visão de universo não segmentada, uma vez que, conforme é analisado atualmente, em partes independentes, não funciona adequadamente em termos dos princípios da física moderna. Considera que a abordagem do mundo como um todo indivisível é mais coerente com as teorias da relatividade e quântica, consequentemente, com a realidade da natureza em geral. Conforme Bohm (1992: 25):

“Evidentemente, a clareza de percepção e de pensamento requer que geralmente estejamos conscientes de como a nossa experiência é moldada pelo *insight* (nítido ou confuso) proporcionado pelas teorias implícitas ou explícitas em nossos modos gerais de pensar. Com esta finalidade, é útil enfatizar que a experiência e o conhecimento são um só processo, em vez de pensar que o nosso conhecimento é *sobre* algum tipo de experiência separada. Podemos nos referir a esse processo único como experiência-conhecimento (o hífen indicando que são dois aspectos inseparáveis de um movimento total)”.

O autor ainda chama a atenção para que as distinções encontradas em qualquer teoria, mesmo a "holística", serão ilusoriamente tratadas como divisões. Bohm (1992: 39) diz que temos,

“pois, de ficar alertas para considerar seriamente e atentar com cuidado para o fato de que nossas teorias não são ‘descrições da realidade como ela é’, mas, sim, formas de *insight* sempre em transformação, que podem indicar ou apontar uma realidade implícita e não descritível ou especificável em sua totalidade. Esta necessidade em estar assim atento vale até para o que está sendo dito aqui neste capítulo, no sentido de que não deve ser visto como ‘conhecimento absolutamente verdadeiro da natureza das fragmentações e da totalidade’. Em vez disso, é também *uma teoria* que proporciona um *insight* sobre essa questão. Cabe ao leitor ver por si mesmo se o *insight* é claro ou obscuro, e quais são os limites de sua validade”.

Para os estudos da organização como fluxo e transformação, Morgan (2002: 251) estabeleceu o que definiu como as quatro “lógicas da mudança”:

- A primeira baseia-se na teoria de autopoiese, uma perspectiva nova e interessante que vê a relação entre os sistemas e seus ambientes sob uma nova luz.
- A segunda baseia-se em algumas das últimas descobertas da teoria do caos e da complexidade, que tenta explicar como padrões ordenados de atividade podem nascer da auto-organização espontânea.
- A terceira baseia-se em idéias relacionadas com a cibernética, sugerindo que a mudança resulta dos atritos e tensões encontrados em relações circulares.
- A quarta sugere que a mudança é o produto de tensões dialéticas entre opostos”.

A abordagem da metáfora é respaldada nas teorias do caos, autopoiesis, complexidade e paradoxo, considerando sistemas que desenvolvem mudanças na própria estrutura se autoproduzindo e autorregulando, por meio de interações e padrões circulares, estabelecendo a ideia de circuito em vez de pensamento em linha, de que X causa Y. Pela compreensão da mútua causalidade X e Y, podem ser considerados como resultados de integrar um mesmo sistema de relações circulares. Ao fazer reflexões sobre sua natureza, práticas e a forma como se relaciona com o ambiente em geral, as organizações geram as oportunidades necessárias para novas transformações.

As organizações enfrentam como constantes desafios as mudanças que ocorrem no ambiente. De acordo com Morgan (2002: 252), apesar de haver “muito debate sobre qual é o fator primário que influencia a sobrevivência - a adaptação ou a seleção -, existe um acordo sobre o fato de que os principais problemas enfrentados pelas organizações modernas provêm de mudanças no ambiente externo”. Contudo, essa premissa está sendo contestada por uma abordagem nova da teoria dos sistemas, defendida por Humberto Maturana e Francisco Varela (1998), que consideram que todos os sistemas vivos são organizacionalmente sistemas de interação fechados e autônomos. Eles defendem a tese de que os sistemas vivos são organizados com base nestes aspectos principais: circularidade, autonomia e autorreferência; o que lhes dá a condição de se autorrenovar e de se autocriar. Para essa capacidade de autoprodução, os autores designaram o termo de “autopoiesis”.

Faz parte da compreensão de Maturana e Varela (1998: 24) que: “de la misma manera la teoría de la *autopoiesis* permite entender el fenómeno de la herencia como un fenómeno sistémico em la relación ser vivo medio, que surge con la reproducción en tanto ésta es un caso de fractura con conservación de organización”. E ainda que:

“La teoría de la *autopoiesis* permite, además entender los fenómenos de simbiosis celular y de formación de sistemas multicelulares como fenómenos espontáneos de conservación sistémica de una nueva organización, cuando agregados de células, o de organismos, dan origen a alguna configuración de relaciones preferenciales que los separa como conjunto de un medio que los contiene. En fin, al entender que el fenómeno del vivir es la dinámica autopoietica molecular, se puede entender, a) que el devenir histórico de los seres vivos es un proceso espontáneo de conservación de linajes Y de formación de nuevos linajes en la conservación reproductiva de distintos modos de vida (o fenotipos ontogénicos), en una deriva ontogénica y filogénica, b) que las variaciones

en los modos de vida que al conservarse en la reproducción dan origen a nuevos linajes, surgen como variaciones epigénicas que se conservan en la reproducción en circunstancias que la herencia ocurre como un fenómeno sistémico de la relación organismo medio, y no como un fenómeno de determinación molecular, y c) que lo connotado con la noción de selección natural, es el resultado de la conservación diferencial de la variación en la diversificación de linajes, no el mecanismo generativo de ella” (Maturana e Varela, 1998: 24).

Os princípios basilares da complexidade e do caos não admitem padrões impostos, eles devem emergir. Sistemas não lineares e complexos como organizações educativas são evidenciados por destacar, ao mesmo tempo, múltiplos arranjos de interação ordenados e caóticos. Fenômenos não previsíveis podem ser gerados por perturbações aleatórias, vindo a refletir em todo o sistema, produzindo novas mudanças. O diferencial dessa imprevisibilidade, contudo, é a emergência de uma nova ordem coerente originada da aleatoriedade e do caos aparente. “A ordem é natural! Ela é emergente e livre! Mas, o mais interessante é que sua natureza exata *nunca* pode ser planejada ou predeterminada” (Morgan, 2002: 265).

Os conceitos do caos e complexidade podem beneficiar as organizações com base na compreensão de que o processo da transformação continua e a ordem constituem condição natural, que permitem gerar novas perspectivas facilitadoras da auto-organização. Nesse tipo de processo, os administradores integram o fluxo e suas ações devem facilitar as mudanças em vez de exercitar o controle como ocorre nas formas tradicionais. A eles, cabe, também, participar da definição de “especificações mínimas” de contextos que facilitem o surgimento das situações emergentes de auto-organização, contudo sem a necessidade de criação de excessivos mecanismos de controle.

Outra perspectiva concernente ao caos e à complexidade é referida a situações que “beiram o caos” e que pequenas mudanças críticas podem gerar efeitos transformadores relevantes. Morgan (2002: 271) destaca que:

“Os teóricos do caos que começaram a examinar as implicações desta perspectiva para a administração da mudança falam muito sobre a necessidade de empurrar o sistema para um estado de desequilíbrio, gerando instabilidades e crises que possam ‘virar’ o sistema de uma trajetória para outra. As ideias acima refinam o que está envolvido nisto e ajudam a mostrar como o gerente do caos pode-se equilibrar sobre a percorrer a fina linha entre induzir e virar a trajetória de um sistema complexo, por um lado, e a criação da pura anarquia, por outro”.

É necessário habilidade para administrar as mudanças, bem como enfrentar as tensões contraditórias e superar os paradoxos que dificultam os novos horizontes. Os sistemas, ao se desprenderem de um modelo referencial dominante na expectativa de uma nova configuração, encontrarão encruzilhadas e obstáculos que também irão constituir as variáveis de composição da mudança para um novo padrão e/ou forma.

A organização vista sob o olhar da metáfora do Fluxo e da Transformação - é forte quando: chama a atenção para a existência de uma “estrutura profunda” como ordem implícita e para que a ordem explícita seja apenas uma das manifestações possíveis; oferece perspectivas de pensamento facilitadores da mudança, bem como para o fortalecimento organizacional; recria o modo de conceber a mudança nas organizações permitindo melhor compreender as suas dinâmicas mais complexas, e alerta para a necessidade de “reestruturar a lógica” de um problema em vez de tentar a sua resolução insularizada; por outro lado, apresenta limitação por ser muito idealista permitindo uma compreensão retrospectiva mas não prospectiva e evidencia o “poder impotente” dos administradores de predizer e controlar.

A teoria basilar da metáfora das organizações vistas como Fluxo e Transformação encontra relativa ressonância nas ações desenvolvidas nas instituições de ensino, seja pela inerente complexidade política dessas organizações, seja pela forma de relações e comunicações de interação entre os seus segmentos internos e com a sociedade.

Os gregos valorizavam o ensinamento do conhecimento das medidas compreendendo dimensões das ciências e nas artes. De acordo com Bohm (1992: 45):

“Os homens começaram a aprender essas noções de medida de maneira mecânica, conformando-se aos ensinamentos de seus antepassados ou de seus mestres, e não de modo criativo, por meio de um sentimento e uma compreensão íntimos do significado mais profundo da *ratio* ou proporção sobre a qual estavam aprendendo. Dessa maneira, gradualmente, a medida passou a ser ensinada como uma espécie de regra que devia ser imposta a partir de fora sobre o ser humano, que, por sua vez, impunha a medida correspondente, nos níveis físico, social e mental, em cada contexto em que estivesse trabalhando. Como resultado, as noções predominantes de medida não foram mais vistas como formas de *insight*. Em vez disso, afiguravam-se como ‘verdades absolutas sobre a realidade como ela é’, que parecia aos homens uma coisa que eles sempre conheceram”.

No âmbito organizacional das universidades, há um redirecionamento do antigo papel tradicional de instituição vinculada à satisfação das expectativas sociais, para o atendimento também a demandas de mercado. São tensões e paradoxos afins à abordagem conceitual de fluxo e transformação. Entende Amaral (2010: 52) que:

“Nas duas últimas décadas, em consequência da globalização das economias e da transformação do conhecimento num factor essencial de competitividade económica, associado à emergência do neo-liberalismo com o seu desvalorizar do social em favor do económico, houve uma alteração das funções sócio-económicas da Universidade. O que se verificou foi uma mudança do equilíbrio das funções social e económica da universidade a favor desta última, o que teve uma influência enorme sobre os modelos de governo das universidades”.

Neste sentido, pensar o atual papel e o desempenho das funções das universidades, inclusive das universidades brasileiras, requer uma abordagem mais ampla, de forma a situá-las no contexto da

globalização das economias e das políticas neoliberais que marcaram a conjuntura internacional e nacional nos últimos tempos.

Como última das referências, é pertinente considerar a face repulsiva das organizações, caracterizada por mecanismos de dominação.

3.4.8. As Organizações como Instrumentos de Dominação

É uma concepção associada à forma de pensar a organização enquanto sistema de exploração do ambiente e de empregados, considerada fonte de poluição e doenças ocupacionais; com características que combinam “realização” com “exploração”, a racionalização como forma de dominação, relações de poder assimétricas, e a satisfação de objetivos de poucos em função do trabalho de muitos.

Morgan (2002: 301) considera que, quando se observam as “organizações como sistemas que exploram seus empregados, o ambiente natural e a economia global para seus próprios fins, somos levados a uma crítica rigorosa de quase todos os aspectos da administração através da história”, e assumem-se novos níveis de compreensão e de consciência no tocante às relações entre grupos explorados e de exploradores.

A metáfora enfatiza padrões e situações de exploração nos sistemas produtivos das organizações desde os primórdios da revolução industrial até hoje, por meio de cargas horárias excessivas, em condições insalubres e/ou perigosas, reproduzindo, organizacionalmente, a estrutura de classes das sociedades modernas. Aborda a falta de condições de higiene e segurança no trabalho, expondo, assim, os trabalhadores a estresse, acidentes e doenças ocupacionais, bem como a desequilíbrios mentais e sociais. Um exemplo mundial de indústria prejudicial à saúde dos trabalhadores e ao meio ambiente é a do amianto, diretamente responsável pelo desenvolvimento de câncer e morte de milhares de pessoas.

Os meios produtivos, cada dia mais padronizados e controlados por estruturas com hierarquias ajustadas a custos mínimos, engessam a organização quanto à flexibilidade e criatividade. A racionalização concorre para a substituição de empregados mais qualificados por outros menos capacitados em função de serem contratados com menor salário. A informática viabilizou o aumento do controle e da supervisão em tempo real e em larga amplitude, tornando-se, conseqüentemente, uma ferramenta de estresse, poder e dominação. Segundo Morgan (2002: 303):

“Embora sejamos geralmente levados a pensar as organizações como empresas racionais buscando atingir metas que visam à satisfação do interesse de todos, existe muita evidência que sugere ser esta visão mais uma ideologia do que uma realidade. As organizações geralmente são usadas como instrumentos de dominação que promovem interesses egoístas de elites à custa de outros interesses, e existe um elemento de dominação em *todas as organizações*”.

Morgan (2002: 305), tratando da visão de Max Weber sobre a dominação, expõe os padrões de autoridade formal

“em que aqueles que ditam as regras se veem como tendo o *direito* de fazê-lo e aqueles que se submetem às regras acham que têm o *dever* de obedecer.

- A dominação carismática ocorre quando um líder domina em virtude de suas qualidades pessoais, que são vistas pelos seguidores como algo extraordinário, como se o líder fosse um profeta ou herói. Os seguidores geralmente são descritos como tendo caído no feitiço do líder.
- A dominação tradicional ocorre quando os seguidores aceitam o comando do líder como sendo o costume ou direito adquirido, como na liderança herdada.
- A dominação racional-legal ocorre quando as leis, regras, regulamentações e procedimentos legitimam o poder de mando, como numa burocracia. Os seguidores dão aos líderes o direito de mandar dentro dos limites das leis e das regulamentações”.

O autor ainda exprime o entendimento de que Weber

“acreditava que cada modo de dominação era acompanhado por um tipo particular de legitimidade e por uma forma específica de organização administrativa. Ele estava particularmente interessado na tendência ao aumento da burocratização e racionalização, que via como uma grande ameaça à liberdade do espírito humano e aos valores da democracia liberal. Ele via a burocracia como um instrumento de dominação de primeira ordem e acreditava que a burocratização da administração estabelece uma forma de relação de poder que é ‘praticamente indestrutível’” (Morgan, 2002: 305).

Poder, dominação e direito são conceituações muito próximas na realidade organizacional sob o olhar da metáfora instrumentos de dominação, tendo a doutrina do direito considerável função no reconhecimento do poder. Segundo Foucault (2005: 31):

“o problema maior, central, em torno do qual se organiza toda a teoria do direito é o problema da soberania. Dizer que o problema da soberania é o problema central do direito nas sociedades ocidentais significa que o discurso e a técnica do direito tiveram essencialmente como função dissolver, no interior do poder, o fato da dominação, para fazer que aparecessem no lugar dessa dominação, que se queria reduzir ou mascarar, duas coisas: de um lado, os direitos legítimos da soberania, do outro, a obrigação legal da obediência”.

Nas sociedades modernas onde as principais atividades das configurações organizacionais e das estruturas institucionais são exercidas por grupos profissionais cabe a compreensão de que a profissionalização pode ser considerada um elemento integrante do processo mais amplo de burocratização. Isso significa dizer que, em vez de se compreender a profissionalização e a burocratização enquanto itinerários contrários de desenvolvimento institucional e alteração organizacional, é conveniente

observá-las na perspectiva das afinidades. De acordo com Bilhim (2001: 449), a profissionalização busca o poder do controle particular e legítimo de um tipo de

“trabalho. Este controlo significa, antes de mais nada, o direito do profissional desempenhar o trabalho da forma que considerar mais adequada. Em conjunto com este direito, as profissões exigem, normalmente, o direito de excluir outros trabalhadores, quando necessário, para dominar as definições públicas das tarefas em causa e, de facto, para impor definições profissionais das tarefas às profissões competentes.

Esta visão sugere que o poder e a autoridade profissionais efectivos se baseiam em conhecimentos abstractos ou especializados, que são mobilizados e institucionalizados através de estratégias de controlo cognitivas, ideológicas e organizacionais, que estabelecem as pretensões “da profissão” para monopolizar áreas definidas de trabalho”.

A globalização ocorrida, no século XX, potenciou um crescimento exponencial das empresas transnacionais que, globalizadas no tocante à ação de venda dos seus produtos, estruturaram os meios de produção por intermédio de indústrias instaladas em regiões de menor custo e baixos salários, situação que atropela as políticas nacionais e eleva o embate entre capital e trabalho para fóruns da economia mundial. Observa-se que o Estado e as multinacionais, às vezes, se portam como parceiros; outras vezes, disputam no plano da dominação e/ou do desenvolvimento e modernização. Para Morgan (2002: 308):

“De certa forma, é irônico que aqueles que têm acesso mais privilegiado a informações importantes ou posições estratégicas em suas companhias geralmente são os que recebem o golpe mais duro em sua auto-estima. Muitos executivos importantes, quando recebem a notícia de que não são mais necessários, também ficam sabendo que seu desligamento será imediato. Eles não precisam aparecer no trabalho nunca mais porque, apesar de sua impecável reputação, a organização teme que o ressentimento leve-os a pegar documentos que possam ser usados pelos concorrentes ou, de alguma forma, prejudicar a organização. Nestes casos, além de insultados, são humilhados”.

Castells (2005: 172), sobre a globalização, assim, se posiciona:

“conforme relata o Relatório de Desenvolvimento Humano de 1999 das Nações Unidas, ‘o mercado global da mão-de-obra integra-se cada vez mais para os capacitadíssimos – executivos de empresas, cientistas, artistas e muitos outros que formam a elite profissional global – com alta mobilidade e altos salários. Mas o mercado da mão-de-obra não-especializada sofre muitas restrições das barreiras nacionais’. Embora o capital seja global, e as principais redes de produção sejam cada vez mais globalizadas, o maior contingente da mão-de-obra é local. Só a elite dos especializados, de grande importância estratégica, é realmente globalizada”.

A organização vista sob o olhar da metáfora Instrumento de Dominação - apresenta como vantagens: alerta para a questão da plurirracionalidade, visando à exploração no local de trabalho e aos atentados contra o ambiente, bem como fornece as bases para uma crítica radical da organização e das teorias organizacionais e um contrapeso útil para grande parte da teoria das organizações uma vez que “desoculta o lado escuro” da organização; por outro lado, expõe suas fraquezas quanto a visões

determinista e extremada, bem como ao se estabelecer uma relação entre dominação e organização vindo a impedir formas alternativas de pensar as organizações.

São correntes, nos meios acadêmicos, as repercussões de duas hipotéticas hierarquias de dominação que acontecem nas organizações escolares: uma partindo da direção para os professores; a outra vinculando estes com os estudantes. Em contraposição, é sempre lembrada a necessidade da efetivação dos conceitos de escolas democráticas para a consecução de instituições educacionais mais justas para todos os segmentos que as compõem, bem como geridas democraticamente. No âmbito do contexto dessa análise, tratando da problematização da formação em administração educacional para futuros dirigentes e professores, Estêvão (2001: 22) é de opinião que

“a formação deve abordar a gestão educacional fundamentada numa teoria ética ‘baseada nos princípios da democracia, da solidariedade e da esperança’ (GIROUX, 1993, p. 128-9), propiciando aos responsáveis pela gestão das escolas o exercício de uma ‘autoridade emancipatória’ que reconstrua democraticamente as relações entre ‘conhecimento, poder e desejo’, e que reforce posturas, também racionalmente fundamentadas, contra as formas de opressão e ‘tratando os estudantes como se também estes devessem preocupar-se pelas questões da justiça social e da acção política’”.

A opinião do autor expressa preocupação com a reconstrução das relações, dos valores e das ações no contexto educacional, fundamentada por uma concepção emancipatória no sentido de capacitar sujeitos da administração escolar comprometidos com a possibilidade de edificar práticas para a liberdade, para o ensino crítico, criativo e comprometido com as mudanças sociais.

3.5. As imagens de Gareth Morgan e as Instituições de Ensino

O estudo das metáforas propostas por Gareth Morgan (2002) leva a compreender os fenômenos organizacionais, em consonância com os paradigmas sociológicos estabelecidos por Burrell e Morgan (1979) e com base nas contribuições teóricas da Sociologia, Antropologia, Ciência Política, Economia, Matemática e Psicologia. Vale ressaltar a viabilidade de uma imagem organizacional ser compartilhada por diferentes teorias. A abordagem conduz a uma forma de melhor perceber a realidade em geral, e a realidade organizacional em particular, além de desenvolver melhor diagnóstico e compreensão das situações organizacionais. Isso corrobora a perspectiva de avanços teóricos de valor analítico nos estudos de quem tem interesse em investigar as teorias organizacionais utilizando-se da concepção metafórica.

As organizações são descritas como de realidades sociais complexas, o que se encaixa no perfil das instituições de ensino que exercitam ambiguidade e complexidade no dia-a-dia de suas atuações. Apesar de a obra de Morgan ter um certo direcionamento para as organizações vinculadas ao mundo empresarial, por sua teorização generalista e amplitude das reflexões do conjunto de imagens, ela também contempla, adequadamente, em termos teóricos e conceituais, as organizações públicas. Nesse detalhe, reside um grande espaço teórico e metodológico da análise metafórica, a sua capacidade para interpretar e redesenhar as estruturas, as ações interpessoais e sociais, os procedimentos individuais e coletivos, as decisões e o poder na organização, permitindo instrumentos ao investigador para escolher as abordagens de maior interesse, conforme sua base teórica de análise.

As metáforas são apresentadas como limitadas, que não oferecem respostas definitivas e que levam à compreensão parcial das organizações, no entanto, como instrumento de análise crítica, viabilizam a ampliação dos sentidos e do pensar a organização, estimulam pensar situações considerando pontos de vista diversos, e, ainda, oportunizam cenários de ação, não se limitando ao campo das interpretações.

As imagens das organizações vistas como máquinas, organismos, cérebros, culturas, sistemas políticos, prisões psíquicas, fluxo e transformação e instrumentos de dominação, de acordo com as indicações advindas do universo de trabalhos acadêmicos realizados por investigadores brasileiros, estão espelhadas de forma fragmentada no funcionamento de complexidade e ambiguidade das instituições de educação básica e superior do país, com apontamentos de predominância na ação, das concepções modelares de máquina e sistemas políticos, entre outros fatores, em decorrência da ampla burocracia e de arena política, condições organizacionais de referência existentes nas instituições de ensino no Brasil.

3.6. A escola como organização educativa

Lima (2011c: 16) discute sobre a escola como organização educativa na perspectiva da transição dos modelos centrados em normativos para os de caráter analítico e interpretativo. Para esse autor,

“A compreensão da escola como organização educativa demanda, de forma privilegiada, o concurso dos *modelos organizacionais analíticos/interpretativos* e, no caso da abordagem que vimos propondo, especialmente das teorias e perspectivas de análise sociológica das organizações. Mas exige também que, a partir dos referenciais de análise fornecidos por aqueles, se integrem enquanto objectos de estudo os *modelos organizacionais normativistas/pragmáticos*, isto é, as teorias das organizações, as escolas e as doutrinas da gestão”.

O espaço teórico da administração educacional, anteriormente ocupado pela centralidade de perspectivas legalistas mediante modelos de estruturas formais e normativas, vem avançando por meio de estudos sociológicos de compreensão crítica da escola e para modelos organizacionais de caráter analítico e interpretativo.

3.6.1. Algumas referências às organizações educativas

Lima (2011c) chama a atenção para algumas dificuldades de aplicação das metáforas organizacionais, observando que, no livro *Imagens de Organizações*, Morgan

“acabará por referenciar Max Weber também a propósito da metáfora de organização *como instrumento de dominação*, remetendo para as teorias do poder e do controlo social e integrando entre outros autores, Marx, Michels, Clegg e Foucault. Ora, de acordo com a sua proposta de classificação paradigmática, esta imagem será, pelo menos parcialmente, articulável com o paradigma que designa por “estruturalista radical” (na intersecção de uma sociologia da mudança radical e de uma filosofia objectivista de ciência), distinto do ‘paradigma funcionalista’. Não é, portanto, incomum que o mesmo autor e a mesma teoria sejam convocados para esclarecer distintas metáforas organizacionais, o que sucede na mesma síntese de Morgan (1986) com as contribuições teóricas de vários outros autores, como é o caso de Marx, invocado a propósito das imagens de organização *como prisão psíquica, como mudança e transformação e como instrumento de dominação*” (Lima, 2011c: 27-28).

Ainda na compreensão de Lima (2011c: 28):

“é igualmente plausível que uma mesma imagem organizacional seja partilhada por distintas teorias e mesmo paradigmas de análise, o que reforça a ideia de uma não correspondência unívoca, ou mesmo apenas biunívoca, simples e imediata, entre cada uma das imagens inventariadas, cada teoria e cada paradigma de análise. É o caso, de resto, da maior parte das imagens organizacionais estudadas por Morgan; no que se refere às imagens de organização *como organismo e como cultura* é mesmo notável o elevado número de teorias que, segundo o autor, delas partilhariam”.

Estudos organizacionais historicamente efetivados com base nas ciências da administração avançaram nos Estados Unidos na década de 50 do século XX com a incorporação do ponto de vista teórico e metodológico de outros conhecimentos das ciências sociais, especialmente da sociologia e da psicologia social. Essas investigações e trabalhos receberam a denominação de “New Movement”¹⁴⁹ vinculado ao princípio da construção da “ciência da Administração Educacional” com base em conceitos abrangentes e operacionalmente objetivos no tocante à orientação da ação dos administradores.

Na Europa, entre as décadas de 70 e 80 do século XX, foram efetivados diversos estudos de valorização da escola como organização, no campo teórico da administração educacional, que mudaram o

¹⁴⁹ Movimento de tradição positivista que se manteve atuante até os anos 70, com o fim de desenvolver a eficácia e a eficiência nas organizações.

quadro conceptual, epistemológico e metodológico da, até então, área disciplinar, elevando-a para paradigmas mais próximos da escola como organização educativa, favorecendo os processos de investigações sobre direção, administração e procedimentos organizacionais, vivenciados nas instituições de educação.

Esse movimento e acontecimentos que resultaram em um novo cenário para a análise da administração educacional são tidos como o início de “novos paradigmas”, uma vez que representaram uma reviravolta na abordagem anterior de investigação da área, até então, estritamente vinculada às áreas da ciência política, psicologia, economia e sociologia. No entendimento de Costa¹⁵⁰ (1996: 23):

“Os *novos paradigmas* de que se fala consistem em novas concepções teóricas sobre organização e administração escolar e em novos posicionamentos metodológicos que, rejeitando o ‘positivismo vigente nas ciências sociais’, afirmam, em alternativa, perspectivas de análise de feição ‘interpretativa’ e ‘crítica’”.

Considerado um dos expoentes dos trabalhos na área da Administração Educacional, com estudos pioneiros relativos à análise da “Escola como Organização” realizados em Portugal, Lima (1992b: 6) destaca o tema Organizações Educativas como “uma proposta de abordagem científica e disciplinar” e chama

“a atenção para as vantagens de associar a esta área a perspectiva de uma Sociologia das Organizações Educativas e da Administração Educacional, com vocação teórica e analítica, capaz de integrar diversas contribuições, de atender ao carácter pluriparadigmático das Ciências Sociais e da Educação, e de dar conta da diversidade dos fenómenos organizacionais e administrativos da educação, tradicionalmente circunscritos ao universo escolar”.

Lima (1992b: 6) ainda enfatiza que se trata “de uma perspectiva de trabalho e de uma proposta que tem vindo a ser desenvolvida nos últimos anos na Universidade do Minho, através da publicação de trabalhos, da realização de projectos de investigação, e até da criação de uma disciplina com aquela designação”.

Em termos de educação brasileira e latino-americana, à época, apesar do foco desenvolvimentista de administração pública vivenciado, foram iniciados alguns estudos na perspectiva sociocultural, apoiados em concepções conceituais e analíticas das ciências sociais aplicadas. Para Sander (2007: 49), na educação brasileira,

¹⁵⁰ No livro *Imagens Organizacionais da Escola*, Jorge Adelino Costa se apoia em investigação realizada na escola secundária portuguesa, para apresentar proposta para a escola enquanto organização. Porto: Edições ASA, 1996.

“o protagonista mais influente do pensamento crítico do século XX foi Paulo Freire (1989), que reconstruiu na teoria pedagógica as relações de dominação e os ideais de libertação que a teoria da dependência postulava no âmbito das relações econômicas e políticas internacionais. Entre os numerosos estudos críticos da época, destaca-se a obra póstuma sobre *Educação e dependência*, de Berger (1980), que se dedicou à incorporação dos postulados específicos da teoria da dependência do estruturalismo cepalino nos estudos pedagógicos no Brasil”.

Sobre o tema, em um trabalho acerca dos esforços históricos de produção de conhecimentos na área da administração da educação no Brasil, o autor contextualiza que, na década de 60 do século XX,

“observa-se na América Latina uma crescente utilização das ciências sociais na gestão da educação na linha da tradição teórica da escola contemporânea de administração. Duas construções teóricas disputam o espaço acadêmico: o desenvolvimentismo dos autores estrangeiros e a perspectiva sociológica dos autores latino-americanos. Nos enfoques contemporâneos de administração, os critérios técnicos e instrumentais de eficiência e eficácia da administração tradicional são subsumidos pelo critério político de efetividade. Os educadores passam a preocupar-se predominantemente com a responsabilidade social da gestão da educação e com a sua capacidade de responder efetivamente às demandas e necessidades da cidadania” (Sander, 1982: 9).

Nas seguintes décadas de 70 e 80 do século XX, período de grande criação intelectual por parte dos críticos e teóricos integrantes das universidades da América Latina, segundo Sander (1996: 142), no Brasil

“esse esforço intelectual, alicerçado numa copiosa literatura européia e norte-americana, deu origem a uma teoria crítica de educação e de gestão educacional, cuja influência político-pedagógica não pode ser subestimada. A avaliação dos enfoques críticos de administração da educação nos mostra também que a preocupação prioritária com a denúncia da situação social e educacional do País – sem dúvida uma contribuição historicamente importante – nos fez descuidar, às vezes, a definição e aplicação oportuna de soluções educacionais viáveis para ampliar as oportunidades educacionais e elevar o nosso nível de qualidade de vida e de educação. Na realidade, a passagem da avaliação crítica da realidade organizacional e administrativa na educação para a aplicação de propostas efetivas de ação humana coletiva na escola e na universidade continua sendo um grande desafio para a gestão da educação”.

Desenvolvendo uma linha crítica acerca do caráter tradicional da Administração Escolar no Brasil, Paro (2012a: 163-164) é de opinião que de

“um modo geral, os trabalhos teóricos sobre Administração Escolar, publicados no Brasil, adotam, implícita ou explicitamente, o pressuposto básico de que, na escola, devem ser aplicados os mesmos princípios administrativos adotados na empresa capitalista. A assim chamada administração geral passa a ter validade universal, com métodos e técnicas que, convenientemente adaptados, podem ser aplicados a qualquer tipo de *organização*”.

De variadas formas, invariavelmente recai sobre a organização e administração das instituições de ensino, a responsabilização e crítica proveniente do Estado, da academia e da sociedade em geral,

pelos resultados do fracasso escolar de estudantes, seja em função do não avanço de ano acadêmico ou em consequência de escores alcançados em avaliações externas. Segundo Paro (2012b: 35), procura-se,

“então, a causa do mau ensino, ora na escassez ou mau emprego dos recursos (condições inadequadas de trabalho, baixos salários, falta de material didático etc.), ora na má qualidade do corpo docente (formação deficiente, falta de compromisso profissional, etc.), ora em causas ligadas aos próprios usuários da escola (desinteresse do aluno, violência, falta de empenho dos pais em estimular seus filhos a aprender etc.). Em verdade, todos esses fatores estão presentes de alguma forma na realidade escolar brasileira; mas o problema central é que a escola tem se estruturado a partir de um equívoco em seu objetivo e na forma de buscá-lo, porque adota uma visão estreita de educação. Essa concepção impede que se perceba a *especificidade do trabalho escolar* e a necessidade de uma administração que corresponda a essa especificidade”.

Rosar¹⁵¹ (2010: 159-160) chama a atenção para que, igualmente,

“também é possível constatar que, no campo da Administração Educacional, deu-se uma renovação de conceitos, que, em última instância, não têm correspondência empírica generalizada no mundo da educação brasileira, portanto podem ser considerados como expressões mais virtuais do que reais de uma realidade que ganha aparência de hipermoderna e avançada, em termos de recursos tecnológicos, entretanto consegue manter a sua essência, a sua estrutura fundamental, sem alterações transformadoras, em sentido amplo, na maior parte das escolas que compõem o nosso sistema educacional”.

Investigadores da área da educação têm-se posicionado, criticamente, quanto aos avanços, neste século, do pensamento neoliberal na administração das organizações educativas sob o pretexto de modernizar os sistemas e as instituições de ensino com concepções importadas da área da Administração Empresarial, aproximando-as, assim, do mundo produtivo globalizado.

3.6.2. Modelos e realidades organizacionais das escolas

Estudos referentes às características das organizações educacionais levaram Per-Erik Ellström (2007) a definir e propor quatro faces da escola como organização, assim, denominadas racional, política, de sistema social e anárquica. A cada face organizacional são associadas suposições ou concepções vinculadas à realidade das organizações, num arranjo de conceitos de bases descritivas e analíticas. A figura 8 representa o quadro de tipologia dos quatro modelos organizacionais propostos por Ellström, apresentados sob a ótica matricial que, num dos eixos, considera a tecnologia e processos organizacionais com base nas variáveis “transparentes/claros” ou “ambíguos/não claros”; e, no outro eixo, considera os

¹⁵¹ No capítulo “Existem novos paradigmas na política e na administração da Educação?” // OLIVEIRA, Dalila Andrade e ROSAR, Maria de Fatima Felix (org). *Política e Gestão da Educação*. Belo Horizonte: Autêntica, a autora defende uma perspectiva superadora dos padrões dominantes no âmbito da gestão da educação, buscando resgatar as tendências teóricas dos últimos 20 (vinte) anos, relativas à literatura da administração educacional.

objetivos e preferências organizacionais com base nas variáveis “claros e compartilhados (consenso)” ou “obscuros e/ou não compartilhados (conflito)”.

		(a) Objetivos e preferências organizacionais	
		Claros e compartilhados (consenso)	Obscuros e/ou não compartilhados (conflito)
(b) Tecnologia e Processos Organizacionais	Transparentes/ claros	Modelo racional Palavras chave: verdade, pensamento, trabalho orientado.	Modelo político Palavras chave: poder, conflito, força.
	Ambíguos/ não claros	Modelo de sistema social Palavras chave: confiança, aprendizagem, colaboração.	Modelo anárquico Palavras chave: insensatez, aleatoriedade, jogo.

Figura 8. Tipologia dos quatro modelos organizacionais segundo Per-Erik Ellström.
Fonte: Ellström (2007: 456).

Conforme demonstrado na figura 8, o modelo racional é conceitualmente associado: à verdade, ao pensamento e ao trabalho orientado e, em termos de estruturação organizacional, voltado para tecnologias/procedimentos e objetivos claros, certos e compartilhados. No entanto, Ellström (2007: 451) chama a atenção para que atualmente,

“ainda que aceito em geral, o modelo racional tem sérias limitações tanto como um modelo descritivo quanto como um modelo normativo da ação organizacional (MARCH & SIMON, 1958; LINDBLOM, 1959; GEORGIU, 1973; BENSON, 1977). Em larga medida, a crítica tem se preocupado com as presunções de racionalidade produzidas por este modelo. Vários autores têm notado as limitações na racionalidade organizacional devido ou aos limites na capacidade de cognição do indivíduo (MARCH E SIMON, 1958; BRAYBROOKE E LINDBLOM, 1970; MARCH, 1978), ou às condições organizacionais desfavoráveis (COHEN *et al*, 1972; MARCH & OLSEN, 1976)”.

Por outro lado, Lima (2011a: 24) observa que:

“Com efeito, a racionalidade não é exclusiva do modelo racional, assume contornos diferentes e está presente em outros modelos e, por outro lado, a burocracia, em sentido weberiano, constitui o modelo mais racional, aquele que afasta erros, afetos e sentimentos (considerados irracionais) — *desvios em relação ao curso racional da ação*”.

No desenvolvimento de estudos sobre as dimensões e características do modelo burocrático encontradas na realidade organizacional universitária, Silva (2004: 61) enfatiza que a burocracia

“consegue gerar estabilidade, previsibilidade e eficiência por força das normas e dos controles fazendo com que a acção organizacional decorra supostamente segundo os padrões normativos e as regras legais estabelecidas.

Por esta razão se compreende a generalizada adopção do sistema burocrático de organização e a sua superioridade técnica relativamente a outras formas organizativas”.

Tratando do quadro teórico e conceitual referente ao modelo burocrático voltado para as organizações educativas, Costa (1996: 39) aponta os indicadores a seguir relacionados como aqueles de maior significado da imagem burocrática da escola:

- “- centralização das decisões nos órgãos de cúpula dos ministérios da educação, traduzida na ausência de autonomia das escolas e no desenvolvimento de cadeias administrativas hierárquicas;
- regulamentação pormenorizada de todas as actividades a partir de uma rigorosa e compartimentada divisão do trabalho;
- previsibilidade de funcionamento com base numa planificação minuciosa da organização;
- formalização, hierarquização e centralização da estrutura organizacional dos estabelecimentos de ensino (modelo piramidal);
- obsessão pelos documentos escritos (duplicação, certificação, *arquivomania*);
- actuação rotineira (comportamentos estandardizados) com base no cumprimento de normas escritas e estáveis;
- uniformidade e impessoalidade nas relações humanas;
- pedagogia uniforme: a mesma organização pedagógica, os mesmos conteúdos disciplinares, as mesmas metodologias para todas as situações;
- concepção burocrática da função docente”.

O modelo político é conceitualmente associado a: poder, conflito e força e, em termos de estruturação organizacional, voltado para objetivos conflituosos, obscuros e não partilhados, apesar de baseado em tecnologias e procedimentos claros. Ellström (2007: 452) afirma que, em muitas organizações,

“incluindo escolas, as principais demandas postas sobre a organização pelo modelo racional estão provavelmente distantes de serem realizadas. Particularmente no caso das escolas, nas quais a diversidade de interesses e a falta de consistência e de objetivos compartilhados têm sido notadas (BALDRIDGE, 1971; MARCH E OLSEN, 1976; BERG, 1981). Sob essas condições, autores levantaram a hipótese de que as organizações são melhor compreendidas como entidades políticas (MARCH & SIMON, 1958; CYERT & MARCH, 1963; PETTYGREW, 1973; PFEFFER, 1981). Isto é, como um sistema de interação individual e de subgrupos perseguindo diferentes interesses, demandas e ideologias através do uso do poder e de outros recursos”.

Concernente ao modelo político, Lima (1992a: 59-60) revela que ele

“realça a diversidade de interesses e de ideologias, a inexistência de objectivos consistentes e partilhados por todos, a importância do poder, da luta e do conflito, e um tipo específico de racionalidade – a racionalidade política. Embora possa haver algumas dificuldades de aplicação deste modelo ao estudo da escola pública, controlada centralmente pelo Estado, em que a mobilização de interesses e de grupos antagónicos se pode tornar mais difícil, seja por falta de espaço de intervenção, seja mesmo devido aos efeitos de socialização para a conformidade, indispensável e funcional num sistema centralizado, ele tem, segundo cremos, as vantagens de chamar a atenção para a heterogeneidade que caracteriza os diversos actores educativos (tantas vezes apreendidos como grupos homogêneos), para a conflitualidade que pode marcar os seus interesses e as suas acções e, até, para o seu potencial de intervenção e de mudança”.

Um ambiente organizacional bastante identificado com as concepções de sistema político é o das Instituições de Educação Superior. Entre outras realidades, pela naturalidade da existência dos conflitos entre indivíduos e grupos lutando pelo poder e pelas tensões e contradições decorrentes da estruturação académica. A figura da autonomia universitária funciona como elemento que fortalece os princípios do modelo político dentro do funcionamento da instituição universidade. Silva (2011: 85) enfatiza que a

“imagem da universidade como *locus* político revela uma estrutura em rede que procura ‘conectar’ grupos que ora cooperam ora se antagonizam e que, para tal, geram ‘centros de decisão’ que mobilizam diferentes actores dotados de perícia e recursos com os quais influenciam as decisões. Estas redes informais de poder configuram o sistema dominante de tomada de decisão onde o líder, rodeado de um *staff*, procura construir oportunidades de decisão participada negociando consensos”.

Com base na abordagem política, a expectativa é de que os membros da organização estejam, cotidianamente, sob condições de conflitos na busca da conquista de poder. Segundo Silva (2004: 90), os

“actores organizacionais são vistos como agentes dotados de poderes que podem negociar a obtenção de consensos mínimos que satisfaçam os seus interesses de grupo. Nestes termos, a acção organizacional é desencadeada por relações de troca e poder que decorrem na expectativa de ganhos face aos concorrentes sendo simultaneamente o processo e o resultado dos conflitos entre pessoas ou grupos de interesse”.

A imagem da escola como “arena política” adota concepção contrária à prática do consenso conceitualmente dominante no modelo democrático para os ambientes organizacionais das instituições educacionais. Com abordagem especialmente sociológica, sua perspectiva é de que as escolas sejam geralmente ambientes de conflitos onde ocorrem disputas e/ou acontecem negociações de pessoas motivadas por interesses individuais e/ou de grupos, visando à conquista de poderes e/ou à manutenção de situações de privilégios estabelecidos. De acordo com Costa (1996: 73), são caracterizadores do modelo político na organização escolar os seguintes indicadores:

- “- a escola é um sistema político em miniatura cujo funcionamento é análogo ao das situações políticas existentes nos contextos macro-sociais;
- os estabelecimentos de ensino são compostos por uma pluralidade e heterogeneidade de indivíduos e de grupos que dispõem de objectivos próprios, poderes e influências diversas e posicionamentos hierárquicos diferenciados;
- a vida escolar desenrola-se com base na conflitualidade de interesses e na consequente luta pelo poder;
- os interesses (de origem individual ou grupal) situam-se quer no interior da própria escola, quer no seu exterior e influenciam toda a actividade organizacional;
- as decisões escolares, tendo na base a capacidade de poder e de influência dos diversos indivíduos e grupos, desenrolam-se e obtêm-se, basicamente, a partir de processos de negociação;
- interesses, conflito, poder e negociação são palavras-chave no discurso utilizado por esta abordagem organizacional”.

O modelo de sistema social é conceitualmente associado à: confiança, aprendizagem e colaboração e, em termos de estruturação organizacional, voltado para tecnologias e procedimentos não claros (ambíguos), com objetivos certos e partilhados. Ellström (2007: 452) destaca:

“Em oposição tanto ao modelo racional quanto ao modelo político, o modelo de sistema social vê os processos organizacionais como respostas adaptativas espontâneas a problemas internos e externos, ao invés de ações intencionais. Assim, enquanto os modelos anteriores enfatizavam intenção, racionalidade e organização formal, o modelo de sistema social enfatiza as propriedades emergentes e não planejadas que são distintivas para caracterizar a organização informal (GOULDNER, 1959; ABRAHAMSSON, 1975)”.

Esse modelo coloca, em segundo plano, a proatividade da ação organizacional, priorizando a análise do contexto e clima organizacionais. Para Lima (1992a: 60), o modelo de sistema social

“encara os processos organizacionais mais como fenômenos espontâneos, acentuando o seu carácter adaptativo e muito menos a intencionalidade da ação organizacional. Valoriza especialmente o estudo da organização informal, dos processos de integração, de interdependência e de colaboração, admitindo a existência de consenso entre os objectivos (os objectivos são ‘dados’ e não constituem matéria de discussão). A ênfase colocada na integração, de base psicossociológica, privilegia a consideração da cultura organizacional e do clima organizacional”.

Ainda, segundo Lima (1992a: 61), o modelo de sistema social,

“tal como o modelo político, está longe de ser dominante nos estudos da escola como organização, embora constitua um quadro de referência bastante utilizado em estudos de carácter mais parcelar, sendo por vezes fácil de identificar pelo recurso a metáforas de tipo orgânico, a analogias com a biologia, e até a física, etc., e a exemplos da ecologia, da embriologia, etc”.

O contexto de funcionamento da organização é pautado pela aprendizagem organizacional e fatores sociais, tais como: ideologias e normas, desenvolvendo a condição de indicadores determinantes da ação organizacional. Os sistemas sociais, em função de normativizações internacionais, das comunicações *on-line* e de regras profissionais e sociais como horários e elementos das culturas das organizações; medidas que são impostas aos cidadãos em geral, afetam e são afetados pela vida das pessoas, influenciadas pelos compromissos existentes nos seus ambientes de trabalho. Por outro lado, o ambiente cultural e social também exerce influência sobre o contexto organizacional, numa condição recíproca de ação concreta. Gomes (2000: 33) chama a atenção para o fato de que, muitas vezes, as respostas tradicionais não satisfazem os problemas que afligem as organizações,

“porque ‘sistemas abertos’, não estão imunes às mudanças ocorridas no espaço em que se situam. Da sua adaptação à ‘turbulência’ do ambiente externo e interno está dependente a sua viabilidade e o seu processo de desenvolvimento, processo esse que é, por natureza, dinâmico e não linear. Mudanças significativas no plano

econômico, tecnológico e psico-social contribuem para a reorientação, entretanto verificada, ao nível da organização do trabalho e da sua gestão, na sociedade contemporânea”.

O modelo anárquico é conceitualmente associado: à insensatez, ao jogo e à aleatoriedade e, em termos de estruturação organizacional, voltado para tecnologias e procedimentos não claros (ambíguos), com objetivos conflituosos, obscuros e não partilhados. A dinâmica organizacional é muito dependente das contingências externas e internas, falta intencionalidade na ação e consequente desarticulação entre o plano das intenções e o plano da ação.

O modelo de anarquia organizada configura uma opção teórica radical e contrária à concepção racional da organização estabelecida pelo modelo burocrático. Atua preenchendo espaço existente na organização, decorrente de falhas e/ou desorganização, bem como nas áreas de rompimento de orientações normativas que se apresentam na realidade do funcionamento organizacional, pela impossibilidade de a racionalidade dominar sempre as condições de ambiguidade estabelecidas na organização. De acordo com Lima (1992a: 77):

“o modelo de anarquia organizada desafia o modelo bem instalado da burocracia racional, não por procurar sobrepor-se-lhe, mas por procurar competir com ele na análise de certos fenómenos e de certas componentes das organizações. Ao modelo sério, quase sagrado, da racionalidade tradicional, o modelo anárquico opõe a ‘loucura sensata’, ou o ‘disparate razoável’ (‘sensible foolishness’) apontado por March e Olsen”.

As instituições de educação representam adequado espaço organizacional para a investigação do modelo anárquico, considerando a realidade da condição de objetivos mal definidos e ambíguos, cuja interpretação acontece sob divergências de interesses, quase sempre num cenário de incerteza de resultados. Conforme Silva (2004: 73-74), o modelo

“da anarquia organizada, ao enfatizar a ambiguidade das percepções dos actores em relação aos objetivos, a imprevisibilidade da acção humana, a incerteza quanto aos efeitos das decisões, mostra-se bastante mais adequado para explicar a natureza da dinâmica e das práticas universitárias influenciadas pelo alto grau de autonomia de que gozam quer as estruturas quer os docentes, e da existência de ambiguidades afectas aos objetivos, às relações de poder e às perspectivas futuras que se abrem”.

A conceituação de anarquia deve ser considerada como abordagem organizacional, capaz de agregar um coletivo de dimensões afins encontradas nas organizações escolares. Dentre elas, Costa (1996: 89-90) aponta as seguintes:

- “- a escola é, em termos organizacionais, uma realidade complexa, heterogênea, problemática e ambígua;
- o seu modo de funcionamento pode ser apelidado de anárquico, na medida em que é suportado por intenções e objetivos vagos, tecnologias pouco claras e participação fluida;

- a tomada de decisões não surge a partir de uma sequência lógica de planeamento, mas irrompe, de forma desordenada, imprevisível e improvisada, do amontoamento de problemas, soluções e estratégias;
- um estabelecimento de ensino não constitui um todo unido, coerente e articulado, mas uma sobreposição de diversos órgãos, estruturas, processos ou indivíduos frouxamente unidos e fragmentados;
- as organizações escolares são vulneráveis relativamente ao seu ambiente externo (governo, administração, autoridades locais, pais, instituições, grupos e organizações profissionais) que, sendo turbulento e incerto, aumenta a incerteza e a ambiguidade organizacionais;
- diversos processos organizativos desenvolvidos pela escola (planificação, tomada de decisões, avaliação, certificação), mais do que tecnologias decorrentes de pressupostos de eficiência ou de eficácia organizacionais, assumem um carácter essencialmente simbólico”.

Em síntese, o modelo anárquico é um recurso interpretativo quando existe falta de clareza de objetivos e há conflitos, paralelamente com ambiguidades relacionadas a procedimentos e tecnologias organizacionais. Ellström (2007: 453) esclarece que o modelo anárquico “é descrito através de três de suas mais bem conhecidas noções como um ponto de partida. Ou seja, as metáforas da *‘anarquia organizada’* (COHEN et al., 1972; COHEN & MARCH, 1974), *‘caixote de lixo’* (COHEN et al., 1972) e sistemas debilmente articulados (WEICK, 1976), respectivamente”.

1) A Metáfora da Anarquia Organizada – criada por Cohen, March e Olsen (1972) para caracterizar as organizações com preferências e objetivos inconsistentes e não claramente definidos; cujos procedimentos organizacionais e tecnológicos sejam obscuros ou pouco compreendidos pelos seus membros; e quando as participações dos membros são fluidas. As universidades e outras instituições educativas e algumas organizações públicas podem ser vistas como anarquias organizadas, uma vez que fazem parte de suas realidades organizacionais as seguintes ambiguidades: preferências e objetivos mal definidos ou inconsistentes; procedimentos de tentativa e erro, aprendizado com falhas de experiências anteriores e processos não compreendidos pelos seus membros; e participação fluida, com variação de esforços e tempo. Conforme Cohen, March e Olsen (1972: 1):

“These properties of organized anarchy have been identified often in studies of organizations. They are characteristic of any organization in part—part of the time. They are particularly conspicuous in public, educational, and illegitimate organizations. A theory of organized anarchy will describe a portion of almost any organization’s activities but will not describe all of them”.

Com relação ao significado que desponta aparentemente negativo como representação da imagem das instituições escolares nominadas pela metáfora, Lima (1992a: 73) expõe o entendimento de que a

“imagem de anarquia organizada não envolve um juízo de valor ou uma apreciação negativa, embora a expressão possa à primeira vista sugerir-lo, não pretende caracterizar situações de exceção, nem sequer se

assume como modelo explicativo de todas as organizações, e de todas as partes e componentes de uma organização”.

Ainda, relativamente às instituições de educação, existe o fator positivo da referência, por mais fortes que sejam os sistemas de controle da administração, de algum grau de autonomia que gozam os atores acadêmicos.

Os conceitos teóricos da anarquia organizada são resultantes de diversos estudos, ainda relativamente recentes, que tomaram por base proposta de alterações e aperfeiçoamentos de teorias vigentes na área das ciências sociais. Segundo Cohen, March e Olsen (1972: 1-2), para a construção de uma teoria

“on current behavioral theories of organizations in order to accomodate the concept of organized anarchy, two major phenomena critical to an understanding of anarchy must be investigated. The first is the manner in which organizations make choices without consistent, shared goals. Situations of decision making under goal ambiguity are common in complex organizations. Often problems are resolved without recourse to explicit bargaining or to an explicit price system market—two common processes for decision making in the absence of consensus. The second phenomenon is the way members of an organization are activated. This entails the question of how occasional members become active and how attention is directed toward, or away from, a decision. It is important to understand the attention patterns within an organization, since not everyone is attending to everything all of the time”.

Também são necessários conceitos adicionais. Em primeiro lugar, uma teoria normativa para decisão sob condições ambíguas, ou seja, em circunstâncias em que objetivos desconhecidos e/ou obscuros devem ser desenvolvidos. Segundo, a normatização de tempo de dedicação às várias atividades. Em terceiro lugar, em função de tecnologia e objetivos confusos, bem como da previsão de participação fluida, as anarquias organizadas exigem a revisão de uma teoria para a administração. Cohen, March e Olsen (1972: 2) entendem que:

“Significant parts of contemporary theories of management introduce mechanisms for control and coordination which assume the existence of well-defined goals and a well-defined technology, as well as substantial participants involvement in the affairs of the organization. Where goals and technology are hazy and participation is fluid, many of the axioms and standard procedures of management collapse”.

2) A Metáfora do Caixote de Lixo – é associada a um método explicativo para a tomada de decisões com base na figura de caixotes de lixo em que os problemas e soluções da organização são despejados pelos participantes, não existindo, necessariamente, relação de conexão entre os problemas e as soluções, o que difere das concepções clássicas de forma de tomada de decisões, ou “teoria padrão da decisão”. Cohen, March e Olsen (1972: 2) explicitam que o modelo é

“a choice opportunity as a garbage can into which various kinds of problems and solutions are dumped by participants as they are generated. The mix of garbage in a single can depends on the mix of cans available, on the labels attached to the alternative cans, on what garbage is currently being produced, and on the speed with which garbage is collected and removed from the scene”.

A teoria, ao mesmo tempo que quebra a concepção de racionalidade da resposta certa em função de uma pergunta objetiva, não preconiza sua exclusividade no processo de tomada de decisão nas organizações. Referente a essa imagem, Lima (1992a: 75) comenta que a sua utilização é

“no mínimo um pouco estranha, tem no entanto a vantagem de chamar a atenção para a falta de intencionalidade de certas acções organizacionais e de contrapor ao modelo burocrático e ao seu conhecido circuito sequencial – identificação do problema, definição, selecção da solução, implementação e avaliação – um outro modelo no qual as soluções resultam frequentemente de um conjunto de elementos relativamente independentes e desligados uns dos outros, ou mesmo de elementos acidentais”.

Aparentemente, os significados de objetividade executiva da metáfora são provenientes de uma estruturação com base em conceitos matemáticos da área de análise combinatória e de programação de computação, no caso, utilizando recursos do programa Fortran, o que, de certa forma, numa interpretação pelo ângulo da complexidade, parece buscar uma ordem no caos, ou seja, não seria demais inferir que ainda cabem muitos estudos empíricos quanto ao aprofundamento teórico sobre a tomada de decisões organizacionais referenciadas no Caixote de Lixo.

Considerando que as universidades e outras instituições de educação representam uma categoria de organização cujas condições de tomada de decisões, muitas vezes, têm como origem objetivos pouco claros, bem como a participação é fluida, os autores entendem que, apesar de o modelo ser aplicável em qualquer organização, para estas, a teoria do Caixote de Lixo é de grande relevância. Cohen, March e Olsen (1972: 11) comentam quanto a implicações gerais do modelo na universidade:

“Important choices are not likely to solve problems. Decisions whose interpretations continually change during the process of resolution appear both in the model and in actual observations of universities. Problems, choices, and decision makers arrange and rearrange themselves. In the course of these arrangements the meaning of a choice can change several times, if this meaning is understood as the mix of problems discussed in the context of that choice”.

Uma vantagem da abordagem do “caixote de lixo” é a viabilidade da compreensão de diversas situações organizacionais de tomada de decisão, sem obediência à hierarquia. Entretanto, também é relevante considerar a possibilidade da existência de realidades em que não seja recomendada a aplicação do processo de desvinculação, embora parcial, dos problemas e soluções. De acordo com Cohen, March e Olsen (1972: 16):

“Although decision making is thought of as a process for solving problems, that is often not what happens. Problems are worked upon in the context of some choice, but choices are made only when the shifting combinations of problems, solutions, and decision makers happen to make action possible. Quite commonly this is after problems have left a given choice arena or before they have discovered it”.

3) A Metáfora da Débil Articulação – na concepção dessa metáfora, os elementos de uma organização são, apenas, fracamente conectados uns aos outros, ou seja, constituem-se em um “sistema debilmente articulado”. Conforme Weick (1976), as escolas são “loosely coupled”, ou seja, são organizações debilmente acopladas, uma vez que não existem racionalidade e eficiência nos trabalhos de coordenação, bem como as vinculações entre os vários níveis de sua estruturação, rotinas e procedimentos são frágeis, havendo até desarticulação entre os diferentes elementos da estrutura, que, apesar de aparentemente integrados, na realidade funcionam isoladamente resguardando seus próprios interesses. Weick (1976: 3) chama a atenção para a debilidade das relações na organização educativa:

“Thus, in the case of an educational organization, it may be the case that counselor’s office is loosely coupled to the principal’s office. The image is that the principal and the counselor are somehow attached, but that each retains some identity and separateness and that their attachment may be circumscribed, infrequent, weak in its mutual affects, unimportant, and/or slow to respond”.

Abordando questões relevantes da metáfora anarquia organizada, Lima (1992a: 75) faz um alerta para outra imagem - a imagem dos sistemas debilmente articulados (“loosely coupled systems”), enfatizando:

“Designadamente a escola tem sido vista como um sistema ‘loosely coupled’, isto é, como uma organização em que muitos dos seus elementos são desligados, se encontram relativamente independentes, em termos de intenções e de acções, processos e tecnologias adoptados e resultados obtidos, administradores e professores, professores e professores, professores e alunos, etc”.

Considera, ainda, Lima (1992a: 75-76),

“que algumas partes e que certos componentes das organizações possam permanecer directa e estreitamente dependentes e interligados (e como tal passíveis de forte racionalização), admite-se, porém, que não será o caso de outros que, por esse facto, não serão passíveis de análise através do modelo burocrático”.

De forma normativa, a teorização da imagem de acoplamento débil ainda não ocupa lugar superior nas teorias sociais, no entanto as ações organizacionais nem sempre seguem o rito da racionalidade burocrática, tampouco são desenvolvidas de forma conectada e articulada. Muitas relações entre organizações e destas com os ambientes, as relações entre unidades da hierarquia, bem como entre

as pessoas, acontecem em contextos “debilmente acoplados”. Diversas ações, na prática, são reações ao processo organizacional, configurando uma débil articulação entre as intenções, atividades e ações.

Obedecendo à linha propositiva da área de psicologia, que considera as intenções como diretrizes não confiáveis para a ação, Weick (1976: 4) destaca:

“Unfortunately, organizations continue to think that planning is a good thing, they spend much time on planning and actions are assessed in terms of their fit with plans. Given a potential loose coupling between the intentions and actions of organizational members, it should come as no surprise that administrators are baffled and angered when things never happen the way they were supposed to”.

Em análise crítica com abordagem estruturalista sobre “escolas de baixo acoplamento” William Tyler (1987) apresenta preocupação com os princípios essenciais da escola como instituição, ao mesmo tempo que sugere maneiras distintas de solucionar provável contradição teórica. Nesse sentido, Tyler (1987: 324) ressalta:

“The utility and richness of the structuralist insights into schooling have been noted by many sociologists of education, but these have, with few exceptions, been confined to the larger questions of the reproduction of class relations and class consciousness. In order to restore some of the balance to the programme of research in this dynamic field of enquiry, and to resolve some of the theoretical dilemmas posed by the most important contemporary model of school organisation, a structuralist perspective recommends itself as a powerful tool of analysis and enquiry”.

A concepção de sistemas fracamente acoplados não tem sido aplicada nas organizações com o poder interpretativo de que a teoria dispõe. Nesse contexto, Orton e Weick (1990: 203) entendem que o conceito de

“organizations as loosely coupled systems is widely used and diversely understood. The concept has a rare combination of face validity, metaphorical salience, and cutting-edge mysticism, all of which encourage researchers to adopt the concept but do not help them to examine its underlying structure, themes, and implications. Like a linguistic Trojan horse, the loose coupling concept has preceded loose coupling theory into the various strongholds of organizational studies”.

Dentre os vários conceitos de referência e imagens das organizações educativas, destacam-se, ainda, as investigações de Bush¹⁵² (1986) cujos resultados foram sistematizados em cinco propostas teóricas organizacionais de gestão educacional: os modelos formal, democrático, político, subjetivo e de ambiguidade; aplicáveis, de acordo com as especificidades e tipos das instituições de educação,

¹⁵² Em obras posteriores, dentre suas propostas de modelos de administração, o autor passou a denominar o “modelo democrático” também como “modelo colegial” e incorporou aos conceitos teóricos da sua tipologia dos modelos de gestão, um sexto, o “modelo cultural”, assumindo que as crenças, valores e ideologias são parte central das organizações.

entendendo-se gestão educacional como campo de estudo e de prática voltada para o desempenho funcional das organizações educativas. Essas cinco perspectivas foram definidas em função da abrangência e tipologia das instituições educacionais, conforme estudos efetivados em escolas primárias, secundárias e faculdades. No entendimento de Bush (1986: vii):

“There is a developing awareness of the importance of good management for the effective operation of schools and colleges. The larger institutions have hundreds of staff, thousands of students and budgets which run to several million pounds. Good management is regarded as essential if these resources are to be deployed to maximum effect. More significant, however, is the importance of effective management for the pupils and students in educational institutions of all sizes”.

Os quatro critérios, a seguir relacionados, são instrumentos de análise utilizados para diferenciação das ênfases dos modelos:

- a) O nível de entendimento e consenso entre as pessoas sobre os objetivos e metas institucionais.
- b) As estruturas das organizações educacionais, enquanto significado, se objetivas ou de características subjetivas, se ambíguas ou para negociação e disputas.
- c) A natureza das relações entre a organização e seu ambiente.
- d) A adequação das táticas e formas de liderança educacional.

Abaixo, seguem algumas interpretações da natureza da organização e administração das instituições de educação.

Os *Modelos Formais* – que constituíram a base inicial da teoria da administração escolar, representam um conceito utilizado para congregar teorias e abordagens similares, porém diferentes, que imprimem destaque à estrutura oficial da organização concebidas como sistemas hierárquicos em que os chefes buscam a consecução de objetivos e tomam decisões usando, predominantemente, meios racionais. A autoridade dos dirigentes é legitimada por suas colocações formais na estrutura da organização. Segundo Bush (1986: 22):

“Formal models assume that organizations are hierarchical systems in which managers use rational means to pursue agreed goals. Heads possess authority legitimized by their formal positions within the organization and are accountable to sponsoring bodies for the activities of their institutions”.

São características principais desses modelos:

- a) Propensão para tratar as organizações como sistemas – é o caso das instituições educacionais que relacionam sistemicamente centros, diretorias, departamentos, coordenações, etc, entre si e com a própria instituição.
- b) Destaque para a estrutura administrativa oficial da organização – situação normalmente exibida através dos organogramas institucionais.
- c) Estruturas organizacionais hierarquizadas – os professores respondem por suas atividades didáticas junto a coordenações, estas junto a departamentos, seguindo uma cadeia de hierarquia e controle.
- d) A função oficial da escola deve permear o objetivo da organização – os membros da instituição devem concordar com os apontamentos organizacionais e buscar atingir os objetivos e metas oficiais.
- e) As decisões gerenciais adotadas são estabelecidas através de processo racional – os objetivos organizacionais devem, no geral, definir as opções selecionáveis para a tomada de decisões.
- f) A autoridade dos líderes é resultado de suas posições oficiais na organização – o poder do dirigente é mantido apenas enquanto estiver no posto oficial.
- g) Foco na responsabilidade da organização perante patrocinador – o dirigente responde junto ao governo e à sociedade pelos resultados de toda a instituição.

Em escalas variadas de afinidade, essas sete características básicas estão presentes nas teorias individuais que constituem os seguintes modelos formais: *estruturais, de sistemas, burocráticos, racionais e hierárquicos*.

Por outro lado, cabe ressaltar que os modelos formais apresentam limitações quanto: ao confronto da autoridade oficial dos líderes com a autoridade dos professores; ao comprometimento da hierarquia em face do saber profissional do *staff*; ao comprometimento da racionalidade do processo de tomada de decisão diante das especificidades das relações interpessoais; e ao confronto entre objectivos oficiais gerais e objectivos de setores e dos indivíduos.

Os *Modelos Democráticos* – compreendem e integram conceitos que entendem que as políticas e o processo de tomada de decisões nas organizações devem ocorrer através da busca do consenso. O poder é partilhado entre membros da organização. Apresentam características de amplitude normativa, participação, repartição de autoridade e procedimentos de administração colegiada. Considera Bush (1986: 50) que

“the essence of democracy is participation in decision-making. Power is shared with staff in a democracy rather than remaining the preserve of the leader. Formal representation confers the right to participate in defined areas of policy while informal consultation is at the sole discretion of the leader who is under no obligation to act on the advice received”.

São características principais desses modelos:

- a) Orientação altamente normativa. As abordagens tomam por base valores e crenças, e consideram a visão prescritiva que a administração deve priorizar o acordo.
- b) Bom ajustamento às realidades das instituições educacionais, em função do universo de decisões compartilhadas que necessitam acontecer na administração desse tipo de organização, em função de autoridades e autonomia diversas que atuam na prática da instituição.
- c) Assunção de conjunto de valores coletivos intrínsecos aos integrantes da organização.
- d) Oportunidade para que todas as pessoas possam ser ouvidas diretamente ou através de representação formal, nos diferentes órgãos de tomada de decisão.
- e) Busca pela tomada de decisões por consenso, mesmo que o processo de negociação e construção do acordo seja demorado.

São limitações dos modelos democráticos: concepção muito normativa; as dificuldades inerentes à construção de consensos; a dependência da motivação pela participação dos membros dos colegiados; a subordinação do ideal democrático à realidade do poder burocrático; o descuido para com o surgimento de conflitos; a falta de experiência e conhecimentos dos participantes do processo para a tomada de decisões; e, ainda, a premissa de tempo para desenvolvimento adequado do processo participativo de tomada de decisão.

Os *Modelos Políticos* – assumem o conflito como situação natural e o poder resulta das coligações dominantes, sobrepondo-se ao dos líderes formais. Nesses modelos, as políticas e decisões das organizações resultam de um processo de negociação e disputa, enquanto os objetivos organizacionais são instáveis e ambíguos. A definição abaixo é proposta por Bush (1986: 68), como a que melhor representa a abordagem:

“Political models assume that in organizations policy and decisions emerge through a process of negotiation and bargaining. Interest groups develop and form alliances in pursuit of particular policy objectives. Conflict is viewed as a natural phenomenon and power accrues to dominant coalitions rather than being the preserve of formal leaders”.

São características principais desses modelos:

- a) Concentração da ação em grupo, ao invés de convergência para a instituição. Essa é uma situação normalmente vivenciada nos departamentos acadêmicos das instituições de educação.
- b) Preocupação com os anseios dos grupos de interesse existentes dentro das organizações.
- c) Predominância de conflitos na organização. Os objetivos específicos diferentes dentre os grupos de interesse concorrem para uma situação regular de conflito nas organizações.
- d) Assunção que os objetivos das organizações são instáveis, ambíguos e contestados, uma vez que são decididos através de negociações entre diferentes indivíduos e grupos com interesses próprios, que se associam em maioria, conforme seus próprios objetivos.
- e) As decisões são construídas em ambiente de arenas políticas e deliberadas após um complexo sistema de debates e ajustes.
- f) As decisões tendem a ser deliberadas em função do poder relativo dos indivíduos e grupos envolvidos.
- g) A tomada de decisão internamente é influenciada por forças do ambiente externo, sobretudo, as organizações consideradas como sistemas abertos, como é o caso das instituições educativas, que desenvolvem uma permanente interação com o meio ambiente.
- h) Adequado instrumento de administração para análise, compreensão e distribuição de recursos dentro das instituições de educação.

São consideradas limitações do modelo: a viabilidade da construção de consensos e de práticas colaborativas é subjugada pela ênfase no conflito, o que concorre, também, para a rotinização organizacional pela falta da visão de novas realidades; e possível descuido da ação institucional em decorrência do foco na importância dada aos grupos de interesse.

Os *Modelos Subjetivos* – entendem as organizações como unidades complexas e criações das pessoas que as integram, e também refletem diferentes significados e percepções em função da subjetividade e experiências dos seus membros. As organizações são manifestações das percepções individuais derivadas de seus conhecimentos e valores. Para Bush (1986: 89), a definição abaixo contém os principais elementos da abordagem:

“Subjective models assume that organizations are the creations of the people within them. Participants are thought to interpret situations in different ways and these individual perceptions are derived from their

background and values. Organizations have different meanings for each of their members and exist only in the experience of those members”.

São características principais desses modelos:

- a) Foco nas percepções e crenças individuais dos integrantes das organizações, em vez de nos grupos de interesse ou no nível institucional.
- b) Preocupação com os significados apresentados em eventos por pessoas que integram as organizações. O eixo é a interpretação individual de comportamento e não as suas ações.
- c) Os significados diversos apresentados nas situações pelos membros da organização são resultantes das suas experiências, valores e formação.
- d) Consideração da estrutura como um produto de interação humana, em vez de algo previamente determinado ou fixado. A visão de que as pessoas devem aceitar a estrutura das organizações é rejeitada.
- e) Destaque da importância dos interesses individuais, recusando a realidade de metas organizacionais. A visão de que as organizações são o resultado da interação de seus membros conduz ao entendimento de que os objetivos são os das pessoas.

São consideradas limitações dos modelos subjetivos: serem fortemente prescritivos em função de refletir as crenças e atitudes dos seus defensores; parecerem “anti-teorias” comparativamente aos “verdadeiros” modelos de análise; não oferecerem orientação para a ação, tornando-os de pouca utilidade para os administradores; e, em termos de perspectiva, parece haver tantas organizações quantos os indivíduos que as integram.

Os *Modelos de Ambiguidade* – estão associados a teorias de imprevisibilidade e de objetivos organizacionais não bem definidos, próprio das organizações complexas como escolas. Os modelos ambíguos assumem que a turbulência é um dos fatores dominantes das organizações, que não há clareza e compreensão quanto aos procedimentos e que a participação, na tomada de decisão, é fluida em função dos interesses dos membros. Segundo Bush (1986: 108), a definição indicada, a seguir, contempla os elementos importantes da abordagem:

“Ambiguity models assume that turbulence and unpredictability are dominant features of organisations. There is no clarity over the objectives of institutions and their processes are not properly understood. Participation in policy making is fluid as members opt in or out of decision opportunities”.

São características principais desses modelos:

- a) Falta de clareza quanto às metas da organização. Em muitos casos, as instituições estão estruturadas com base em objetivos inconsistentes e/ou maldefinidos.
- b) Assunção que a tecnologia das organizações tem dificuldades na medida em que seus procedimentos não são corretamente compreendidos. Condição particularmente real nas organizações educativas onde a tecnologia necessita ser voltada para que os estudantes venham a adquirir conhecimentos e habilidades, encontrando-se os procedimentos pedagógicos, muitas vezes, envolvidos em incertezas e dúvidas.
- c) Argumentação de que a fragmentação é uma característica das organizações. As instituições são compostas por grupos coerentes com valores e objetivos comuns, sendo as relações de “acoplamento” (conforme terminologia de Weick, 1976) entre esses grupos, frouxas, tênues ou de caráter imprevisível.
- d) Entendimento de que a estrutura organizacional é fator gerador de problemas. O poder de membros de comissões, comitês e/ou grupos de trabalho se sobrepõe a direitos e responsabilidades de outros gestores, gerando incertezas sobre o poder relativo dos diferentes segmentos dentro da instituição.
- e) Exigência profissional de avaliações individuais em vez de ação em conformidade com as prescrições gerenciais.
- f) Destaque de ambiguidade pela participação fluida dos membros na administração das organizações. As pessoas mudam compromissos e negociam entre si a quantidade de esforço e tempo de dedicação à instituição.
- g) Incertezas advindas do contexto externo aumentam a ambiguidade do processo de tomada de decisão na organização. As escolas, muitas vezes, demoram para compreender as mensagens advindas do ambiente, bem como, muitas vezes, resistem à interpretação de sinais contraditórios.
- h) Prevalência de decisões não planejadas, em função da inexistência de metas estabelecidas. Um problema, quando surge, leva a escolher uma solução possível a ser implementada e avaliada oportunamente.
- i) Ênfase nas vantagens da descentralização. Várias decisões tomadas a partir de subunidades e indivíduos, no âmbito de geração do problema, reduzem a complexidade e imprevisibilidade

da tomada de decisões dentro das organizações. Uma importante contribuição dos modelos de ambiguidade é o desacoplamento dos problemas das soluções.

São limitações dos modelos de ambiguidade: exagero de imprevisibilidade nas organizações educativas; dificuldade na conciliação de perspectivas de ambiguidade com as estruturas e procedimentos regulares existentes nas instituições de educação; inadequação para organizações estáveis; pouca sustentação prática aos líderes nas organizações educativas; e conflito entre objetivos específicos e gerais.

A seguir, é representada, na tabela constante da figura 9, uma matriz de interações relacionando os elementos de gestão e as principais características dos cinco tipos de modelos das organizações propostos por Tony Bush (1986). De acordo com Bush (1986: 131), as “five perspectives differ significantly in the ways in which they treat goals, structure, environment and leadership. There are also notable variations in respect of other aspects of institutional management”.

<i>Elements of management</i>	<i>Type of model</i>				
	<i>Formal</i>	<i>Democratic</i>	<i>Political</i>	<i>Subjective</i>	<i>Ambiguity</i>
Level at which goals are determined	Institutional	Institutional	Subunit	Individual	Unclear
Process by which goals are determined	Set by leaders	Agreement	Conflict	Problematic May be imposed by leaders	Unpredictable
Relationship between goals and decisions	Decisions based on goals	Decisions based on agreed goals	Decisions based on goals of dominant coalitions	Individual behaviour based on personal objectives	Decisions unrelated to goals
Nature of decision process	Rational	Collegial	Political	Personal	Garbage can
Nature of structure	Objective reality Hierarchical	Objective reality Lateral	Setting for subunit conflict	Constructed through human interaction	Problematic
Links with environment	May be ‘closed’ or ‘open’ Head accountable	Accountability blurred by shared decision making	Unstable External bodies portrayed as interest groups	Source of individual meanings	Source of uncertainty
Style of leadership	Head establishes goals and initiates policy	Head seeks to promote consensus	Head is both participant and mediator	Problematic May be perceived as a form of control	May be tactical or unobtrusive

Figura 9. Demonstrativo de matriz de interações relacionando os elementos de gestão e as principais características dos cinco tipos de modelos das organizações propostos por Tony Bush.
Fonte: Bush (1986: 130).

3.6.3. A proposta do “díptico organizacional”

Como fator de convergência entre os trabalhos dos diversos teóricos, encontra-se a consideração de que os modelos analíticos, por si só, não respondem à complexidade da realidade organizacional; embora sejam capazes de gerar decisivas perspectivas, não se excluem mutuamente; ao contrário, às vezes, são complementares e/ou em outras condições passíveis de articulação.

Especialmente no tocante ao funcionamento das organizações educacionais e pelas suas híbridas e múltiplas funções e ações, conforme Lima (2011c: 21), não se pode

“liminarmente fazer corresponder uma determinada concepção a apenas uma imagem ou metáfora e, como se compreende, menos ainda a um modelo teórico de análise ou a um paradigma. Não é sequer possível limitar a interpretação das concepções organizacionais de escola às metáforas organizacionais disponíveis na literatura, embora em termos de referencial teórico esse capital hermenêutico não deva ser desprezado”.

Respalado em estudos e na investigação empírica de que “*a escola não será, exclusivamente, burocrática ou anárquica. Mas não sendo exclusivamente uma coisa ou a outra poderá ser simultaneamente as duas*”, Lima (1992a) enunciou a proposta teórica que designou de “modo de funcionamento díptico da escola como organização”:

“A *ordem burocrática* da conexão e a *ordem anárquica* da desconexão configurarão, desta forma, um modo de funcionamento que poderá ser simultaneamente *conjuntivo* e *disjuntivo*. A escola não será, exclusivamente, *burocrática* ou *anárquica*. Mas não sendo exclusivamente uma coisa ou a outra poderá ser simultaneamente as duas. A este fenómeno chamaremos *modo de funcionamento díptico* da escola como organização” (Lima, 1992a: 157).

O “modo de funcionamento díptico da escola como organização” é baseado em sólida análise teórica e empírica que considera o espaço entre as “determinações formais e dos respectivos constrangimentos impostos” da perspectiva burocrática, com outra perspectiva contemplando “a organização e os atores, a ação organizacional, outro tipo de estruturas e de regras, em suma, uma esfera de autonomia relativa ao nível da organização”. Para Lima (2011a: 50-51), ao

“admitir a existência de inconsistências e de desconexões entre estruturas e atividades, objetivos e procedimentos, decisões e realizações etc., e ainda ao considerar que as regras formais em vigor na organização poderão eventualmente ser violadas muito mais frequentemente do que geralmente se admite, o modelo da *anarquia* representa uma ruptura com a estreita conexão que é apanágio da burocracia”.

A seguir, a figura 10 é uma representação esquemática do modo de funcionamento díptico da escola como organização, por meio da planificação que apresenta duas faces distintas da organização

educativa integradas por condutor vertical, o “eixo da ação”, simbolicamente em termos de plano cartesiano correspondendo ao vetor Y; e elemento articulador na faixa horizontal (lugar do vetor X) das faces representativas de imagens da “Anarquia Organizada” (à esquerda: espaço das coordenadas negativas) e a da “Burocracia Racional” (à direita: espaço das coordenadas positivas).

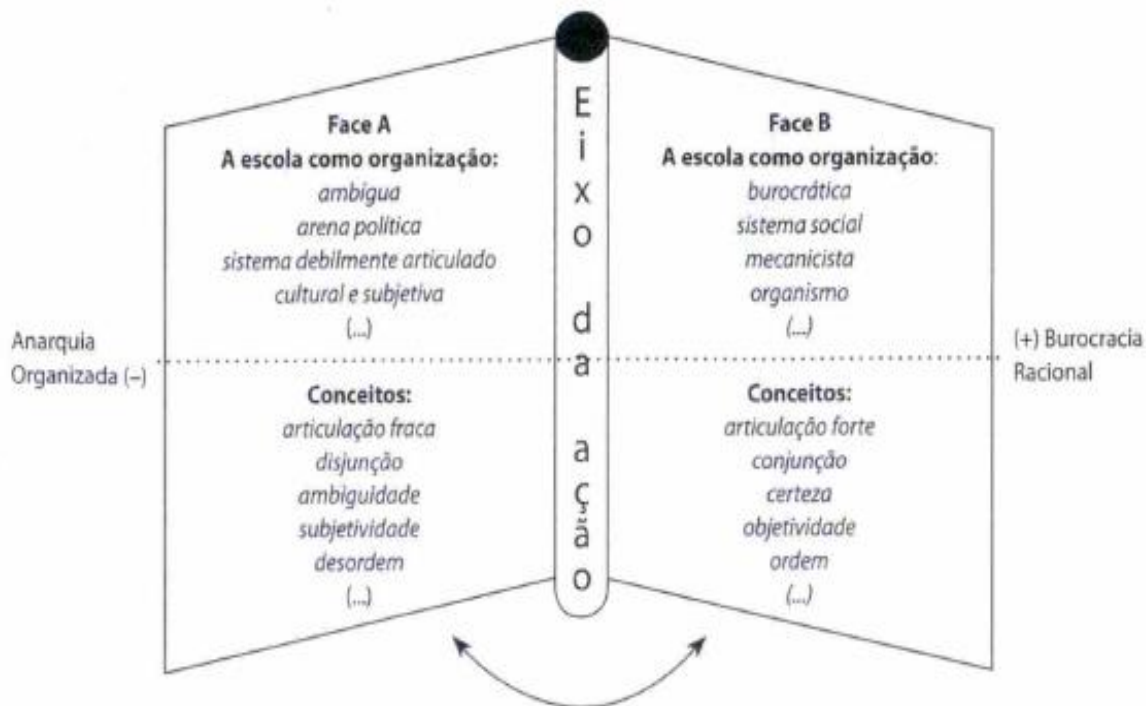


Figura 10. Modo de funcionamento díplico da escola como organização (da anarquia organizada à burocracia racional, entre outras metáforas).

Fonte: Lima (2011a: 52).

Nesse contexto, é confirmada uma estruturação teórica de interpretação do funcionamento das organizações educativas com base em modelos e princípios antagônicos, num trânsito entre a escola como organização burocrática, mecanicista, etc. vinculada a conceitos de articulação forte, certeza e ordem; para a escola como organização ambígua, de arena política, sistema debilmente articulado, etc. vinculada a conceitos de articulação fraca, disjunção, subjetividade e desordem.

Lima (2011a: 62) chama a atenção para que,

“ao admitir-se que, no âmbito do plano das orientações para a ação organizacional, as orientações normativas e as regras formais-legais, supraorganizacionalmente produzidas não são exclusivas e que, pelo contrário, coexistem diferentes tipos de regras, produzidas por diferentes processos, instâncias e atores, em contextos diversos e em situação de concorrência, impede-se que a análise do plano da ação, dos atores e das práticas organizacionais seja unilateralmente subordinada ao exclusivo de apenas um tipo de orientação, cuja reprodução

estaria assegurada porque determinada já no plano teórico. Assim se escapa, igualmente, à tendência para qualificar todos os possíveis elementos de exceção, incongruências e inconsistências como apenas disfunções ou patologias mais ou menos localizadas. Ao opormos a ordem burocrática da conexão a uma ordem alternativa, e distinta, a ordem anárquica da desconexão, sem, *a priori*, concedermos desde logo o exclusivo a nenhuma delas, admitindo mesmo que ambas possam ter expressão, escapamos ao determinismo inerente a qualquer uma das alternativas tomada isoladamente”.

Concretamente, o “modelo díptico” procura organizar, no seu interior, os vários modelos de análise organizacional, imagens e metáforas, entre os dois extremos, ou polos, constituídos pela burocracia racional e a anarquia organizada.

3.7. Proposta de Análise: as incertezas organizacionais dos Institutos Federais

Os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, criados a partir da transformação/integração dos antigos Centros Federais de Educação Tecnológica e Escolas Técnicas e Agrotécnicas, pela Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, definem-se como “instituições de educação superior, básica e profissional, pluricurriculares e multicampi” (BRASIL, 2008f), nos termos do artigo 2º da referida lei. Vislumbra-se um cenário de profundas mudanças na organização e atuação dessas instituições. Elas precisarão se reorganizar como estruturas *multicampi*, visando atender à função social alvo de suas finalidades e objetivos, mediante uma ação acadêmica que garanta, “em cada exercício, o mínimo de 50% das vagas para cursos técnicos de nível médio, bem como o mínimo de 20% para cursos de licenciaturas e/ou programas especiais de formação pedagógica, visando à formação de professores para a educação básica e para a educação profissional” (Fernandes, 2008: 62).

Na prática, a proposta dos Institutos Federais compreende uma estruturação própria de uma organização composta de várias instituições de educação, realidade que Lima, para o caso português, analisou relativamente ao “agrupamento de escolas”. Segundo o referido autor (2011b: 161), o

“agrupamento de escolas pode ser estudado, à semelhança da escola e com as devidas adaptações que venham a ser consideradas pertinentes (e até, por essa via, a contribuir para o refinamento da teoria), a partir de distintas categorias de análise, desde uma concepção de *invólucro*, genericamente impreciso, mal definido e pouco relevante, ou como uma *coleção* de escolas agrupadas, passando por uma organização de *mediação*, até um *reflexo*, ou uma categoria *jurídico-formal*. E tudo isso porque, afinal, se trata de uma nova forma organizacional escolar”.

Nessa realidade, o Instituto Federal passa a ser um conjunto de *campi* com autonomia de administração partilhada com a reitoria, contexto organizacional apoiado em estruturas híbridas¹⁵³, integrado por princípios estratégicos, função social e objetivos institucionais, variáveis de equilíbrio e regulação entre os ambientes internos e externos.

Para Lima (1999: 6), quando:

“focalizamos a organização escolar a partir da diversidade de orientações (externas e internas) e de práticas em contexto organizacional escolar e de actores intervenientes, logo parece difícil não reconhecer que a acção organizacional escolar é marcada por uma pluralidade de orientações e de práticas que dificilmente se esgota no apertado rol das disposições formais-legais. Logo se começa a compreender, também, que as estruturas formais-legais não são as únicas existentes e que mesmo essas são menos rígidas, estáveis e homogêneas do que muitas vezes pensamos. Em todo o caso são estruturas em construção, não independentes da acção organizacional escolar”.

Nessa perspectiva, a concepção de organização que surge precisa ser investigada como uma estruturação complexa, em rede, para integrar, organizacionalmente, por meio de uma reitoria os diversos *campi* situados numa determinada extensão territorial. Um dos teóricos da complexidade, o pensador Edgar Morin (2005: 133), define, assim, organização:

“é o encadeamento de relações entre componentes ou indivíduos que produz uma unidade complexa ou sistema, dotada de qualidades desconhecidas quanto aos componentes ou indivíduos. A organização liga de maneira inter-relacional os elementos ou acontecimentos ou indivíduos diversos que desde então se tornam os componentes de um todo. Ela assegura solidariedade e solidez relativa a estas ligações, assegurando então ao sistema uma certa possibilidade de duração apesar das perturbações aleatórias. A organização, portanto: transforma, produz, religa, mantém”.

No “plano das orientações para a ação organizacional” (Lima, 2011a: 62), trata-se de uma abordagem que pretende viabilizar o funcionamento e o controle da organização em toda uma região¹⁵⁴, garantindo a oferta de uma educação pública, eficaz e de qualidade.

Dessa maneira, partindo da realidade ora vivenciada, existe um largo caminho a percorrer com vistas ao atendimento dos pressupostos que foram delineados pelo Governo Federal para os Institutos, especialmente pelo fato de se constituírem como identidade diferenciada relativamente às outras instituições educacionais do país, em virtude da atuação pluricurricular, nos diversos níveis da educação nacional e da articulação do ensino com a pesquisa e extensão, bem como da organização *multicampi*.

¹⁵³ Silva (2004: 104-116) trata da “feição híbrida da organização” em estudo realizado na Universidade Agostinho Neto, de Angola.

¹⁵⁴ “Na necessária articulação com outras políticas sociais, os Institutos Federais devem buscar a constituição de observatórios de políticas públicas, tornando-as objeto de sua intervenção através das ações de ensino, pesquisa e extensão articuladas com as forças sociais da região. É nesse sentido que os Institutos Federais constituem espaços fundamentais na construção dos caminhos visando ao desenvolvimento local e regional. Para tanto, devem ir além da compreensão da educação profissional e tecnológica como mera instrumentalizadora de pessoas para ocupações determinadas por um mercado” (Pacheco, 2011: 14).

Isso conduz a uma nova organização com características complexas e de ambiguidade, considerando, também, o “plano da ação organizacional” e as “margens de autonomia relativa” dos atores escolares. A esse propósito, Lima (1999, p. 12) enfatiza:

“Ao escaparmos a um modo de olhar a escola exclusivamente racionalista e legalista, introduzindo-lhe uma dimensão sociológica que não despreze as estruturas e as regras formais, que igualmente seja capaz de focalizar os actores e suas acções organizacionais concretas, compreendemos facilmente a ilusão que representa uma concepção de gestão escolar como mera tradução de um ‘modelo decretado’, igual para todos e em todas as escolas, mesmo que formalmente e legalmente seja essa a concepção, expressa ou subentendida, mas não sociologicamente. Bastará, de resto, estudar aprofundadamente a organização e a gestão escolar, enquanto práticas sociais, a partir da escola e dos actores escolares, para o confirmarmos”.

O contexto dispõe, portanto, a estruturação e o funcionamento de cada Instituto como desafio para toda a rede federal, pois, historicamente, o modelo de estrutura organizacional das instituições federais de educação profissional e tecnológica, salvo algumas exceções, foi caracterizado como do tipo verticalizado, compreendendo um padrão de departamentalização em vários níveis, o que sugere a possibilidade de uma rígida hierarquização. No momento em que há uma reorganização dessa rede, torna-se importante compreender “que as atuais estruturas departamentalizadas das instituições que a compõem não são adequadas à nova proposta de gestão” (Fernandes, 2009: 6), uma vez que a autonomia atribuída aos *Campi*, e a estruturação da reitoria organizada em áreas e dimensões estratégicas, dentre outros aspectos, quebram o fluxo hierárquico de verticalização entre a direção e o executor das atividades, transformando o processo num sistema de interação matricial.

3.7.1. Uma perspectiva pluriparadigmática

Os Institutos Federais, conforme demonstrado nos capítulos anteriores, organização concebida no século XXI, na “era do conhecimento”¹⁵⁵, vinculada a um mundo em permanente processo de transformações, cujas alterações no ambiente nem sempre são evidentes e, às vezes, geram repercussões sistêmicas e/ou globais, também constituem um legado organizacional ímpar durante um tempo de atividades já superior a um século.

¹⁵⁵ “Seja qual for a perspectiva que a educação tomar no século XXI, uma educação voltada para o futuro, será sempre uma educação contestadora, superadora dos limites impostos pelo Estado e pelo Mercado, portanto, uma educação muito mais voltada para a transformação social do que para a transmissão cultural. Por isso, acreditamos que a pedagogia da práxis, como uma pedagogia transformadora, em suas várias manifestações, pode oferecer um referencial geral mais seguro do que as pedagogias centradas na transmissão cultural, neste momento de perplexidade. Costuma-se definir nossa era como a era do conhecimento. Se for pela importância dada hoje ao conhecimento, em todos os setores, podemos dizer que vivemos mesmo na era do conhecimento, na sociedade do conhecimento, sobretudo em consequência da informatização e do processo de globalização das telecomunicações a ela associado” (Gadotti, 2006: 6).

Como organização educativa, considera-se o Instituto Federal uma “Escola” com múltiplas características e funções a desempenhar, cuja complexidade contempla uma estruturação educacional em vários níveis; uns, próprios de estabelecimentos escolares da educação básica (formação inicial e continuada, ensino médio e ensino técnico); outros, de universidades (graduação e pós-graduação), portanto, acredita-se na importância e possibilidade de os estudos empíricos dessa organização poderem avançar na análise de perspectivas teóricas integrando alguns princípios e conceitos diversos, mas que, associados, parecem ter poder de criar um modelo de análise, compreensão e interpretação que viabilize a avaliação de imagens vinculadas às dimensões que venham lhe proporcionar maior significação.

Na prática, a proposta é de concepção de estudos no tocante à institucionalidade e administração dos Institutos Federais, na visão interpretativa da teoria do “modo de funcionamento díptico da escola como organização”.

3.7.2. A Escola sob o olhar do “modo de funcionamento díptico”

Em função dos preceitos analisados, é factível uma investigação quanto à estrutura e administração do Instituto Federal como organização de dinâmica complexa, pela coexistência sob certas condições de regulação e ação quanto a objetivos e preferências e/ou tecnologias e processos organizacionais de elementos propostos por Per-Erik Ellström (2007) no quadro de tipologia dos modelos: racional, político, sistema social e anárquico, bem como quanto à matriz de interações de relacionamento dos elementos de administração e às principais características das organizações, propostos por Tony Bush (1986) por intermédio dos modelos de gestão: formal, democrático, político, subjetivo e de ambiguidade.

Lima (1992a), compreendendo as múltiplas faces assumidas por uma organização educativa, às vezes burocrática, em outras oportunidades anárquica, e, às vezes, as duas simultaneamente, com base em análise da ação organizacional designados de “modo de funcionamento conjuntivo” quando as estruturas, objetivos, recursos e atividades mantêm fidelidade às regras burocráticas; e do “modo de funcionamento disjuntivo” situação em que não ocorre a integração desses elementos e são produzidas condições alternativas, estabeleceu a base conceitual do “modo de funcionamento díptico da escola como organização”, pacificando a teoria da coexistência das ordens burocrática e anárquica na vida organizacional da Escola. Destaca o autor (2011b: 151),

“que um objecto de estudo complexo e polifacetado, como é o caso da escola, exige, congruentemente, uma abordagem teórica de tipo plural e multifocalizado, seja em termos de abordagem analítica e de escala de observação, seja ainda em termos de interpretação teoricamente sustentada”.

Apesar da compreensão de que a análise de uma instituição escolar pode ocorrer por meio de diversos modelos teóricos, entende-se como importante e necessário, para a compreensão dessa nova institucionalidade de escola criada, representada pela organicidade definida como Instituto Federal, subordinar estes estudos e pesquisa à análise das diversas formas de articulação e tensões entre o burocrático e os contextos ambíguos dos conflitos e soluções vivenciadas na ação organizacional. De acordo com Silva (2011: 60-61):

“A utilização combinada de modelos analíticos contribui para formar imagens organizacionais complexas e multidimensionais do interior da organização acadêmica, enquanto a adoção de apenas um deles se torna limitativa devido às insuficiências quanto à captação e compreensão da complexidade organizacional na medida em que cada um fornece apenas uma visão parcelar da organização podendo conduzir a interpretações restritivas.

Uma estratégia multifocalizada numa análise mais abrangente da realidade acadêmica mediante o recurso simultâneo (ou em articulação) a vários modelos para possibilitar uma compreensão mais global da ação organizacional, contribuindo para elaborar uma visão mais holográfica”.

Nesse contexto, é possível admitir que as dimensões racionais e anárquicas, organizacionalmente, possam apresentar condições de afinidade, simultaneamente, em algumas situações. Assim, é importante conhecer as situações em que instrumentos ambíguos e/ou racionais integram a ação organizacional definindo as tomadas de decisões pelos atores no processo administrativo:

“Por isso, a estratégia pluriparadigmática parece ser a mais adequada para enfocar as organizações educativas, uma vez que a adoção de apenas um modelo se revela insuficiente no que se refere ao estudo da complexidade organizacional na medida em que fornece apenas uma visão parcelar da organização” (Silva, 2011: 59).

Efetivamente, fica evidenciada a ordem estável nos Institutos Federais mediante a face da estrutura hierárquica determinada por “cipoal”¹⁵⁶ de normas e instruções regulamentadoras advindas de órgãos superiores executivos e de controle, bem como as linhas de autoridade relativas aos cargos e funções de confiança, estabelecidas estatutária e/ou regimentalmente. O projeto político-pedagógico e a dinâmica organizacional são estabelecidos numa perspectiva racional, mediante ações e atividades

¹⁵⁶

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.

vinculadas a indicadores de eficiência de resultados com base em objetivos e prioridades institucionais, cuja estruturação e rotinas obedecem a planos preestabelecidos.

Numa estruturação formal em linha, seria natural que decisões fundamentadas em prioridades objetivas, advindas de níveis superiores tivessem suas execuções, normalmente, assumidas pelas unidades organizacionais da base institucional. Em termos concretos, há, na organização escolar, indícios de que essa perspectiva nem sempre ocorre, vislumbrando-se um cenário contraditório permeado por interpretações de pessoas e grupos com interesses diferenciados, por forças de reconfigurações sistêmicas, por ambiguidades de objetivos e grau de autonomias de estruturas acadêmicas, inserindo, no teatro da tomada de decisões, fatores de aumento da complexidade. Conforme Silva (2011: 60):

“Assim, a visão de uma faceta visível da organização pautada pela formalidade, pela uniformidade dos comportamentos e pela previsibilidade dos resultados não exclui – apenas esconde – a dimensão informal subjacente a esses processos, ações e comportamentos marcados pela incerteza, ambiguidade, infidelidades e conflitualidades, pois nas várias esferas da actividade organizacional são accionados tanto a estrutura burocrática para assegurar as rotinas ou as estruturas associadas ao sistema político para gerar decisões”.

Com o objetivo de regular a ação, a estruturação burocrática contribui para a ocorrência de conflitos especialmente entre as estruturas formais e grupos de interesses e/ou organismos técnicos, cujas soluções, muitas vezes, escapam do ajustamento das regras formais e normas, necessitando de encaminhamentos mediante influências/negociações e instrumentos/acordos políticos. É importante, ainda, considerar as situações de autonomia de administração acadêmica e financeira das Unidades Escolares que propiciam o surgimento de atividades desconexas.

Essa realidade vai ao encontro do que Lima (2011: 52) observa:

“Curiosamente, admito mesmo a hipótese de a própria ordem burocrática poder produzir um certo grau de desconexão entre orientações normativas distintas e orientações normativas e realizações organizacionais, estas últimas sobretudo quando atualiza estratégias de compartimentação e fragmentação”.

Em paralelo, a tomada de decisões com a utilização do mecanismo da negociação, influenciada pela pressão do poder de grupos, debilita os instrumentos burocráticos pelo surgimento de incertezas na ação organizacional, caracterizando-se, dessa forma, condições de ambiguidade, e, por extensão, a coexistência de processos burocráticos e políticos de intrincada complexidade que, às vezes, torna difícil suas separações e tipificações conceituais. Essa é uma das evidências da impropriedade de segmentação entre as estruturas e sistemas burocráticos das formas de organização políticas e/ou anárquicas no contexto da Escola.

Nesse cenário, a escola identifica-se como uma “arena política”, passando o processo de decisões por estruturas colegiadas, bem como a ação organizacional por espaços de negociação, consensos e compromissos, com o objetivo da harmonização de conflitos e das relações de poder entre os atores. Nesse diapasão, em análise sobre o poder nos sistemas políticos e ênfases de energias da comunidade no ambiente organizacional da universidade, Baldrige (1971: 16-17) considera que

“one of the prime objectives of the community power theorists was a study of the nature of power in the political system. What kinds of power are available and how are they articulated? A second emphasis was on the role of interest groups in the political arena. The theoretical and empirical research by political scientists is a vast reservoir of knowledge that can be tapped for studying interest groups in universities”.

Por outro lado, o autor também tem por base a ideia de universidade como confederação débil ou frouxa de departamentos:

“Some institutions are tight bureaucracies, while others seem to be loose confederations of departments with considerable autonomy. For example, faculty in the large, more prestigious institutions are allowed more ‘peer evaluation’ than their colleagues in smaller, less research-oriented schools.” (Baldrige, Curtis, Ecker e Riley, 1978: 11).

No âmbito dos conceitos interpretativos, o “plano da ação”, constituído e/ou caracterizado, muitas vezes, por indefinições de finalidades, desarticulação e ambiguidades, conduz a organização à esfera da anarquia organizada do modelo anárquico, inclusive quando essa ação ocorre parecendo apontar para objetivos não claramente definidos.

No campo dos modelos de ambiguidade, onde, muitas vezes, as decisões surgem da desordem e falta de organização, são centrais as dimensões da “anarquia organizada”, “sistema debilmente articulado” e “caixote de lixo”. A anarquia organizada caracterizando-se por objetivos não consensuais e/ou vagos, tecnologias ambíguas e participação fluida. Essas características, apesar de não estarem limitadas a instituições de ensino, segundo Cohen e March (1974: 3),

“they are particularly conspicuous there. The American college or university is a prototypic organized anarchy. It does not know what it is doing. Its goals are either vague or in dispute. Its technology is familiar but not understood. Its major participants wander in and out of the organization”.

Karl Weick (1976) defende o investimento de prioridades e mais tempo na análise das organizações educativas na perspectiva do conceito de débil articulação ou de sistemas fracamente acoplados, tendo em vista a dificuldade que os estudos organizacionais encontram para capturar essa realidade. As políticas das organizações, geralmente, estão em busca de certezas (característica dos

sistemas fechados), no entanto, trabalha grande parte do tempo com indefinições, situação de flexibilidade e incerteza própria do “sistema debilmente articulado”. Para Orton e Weick (1990: 204-205):

“Loose coupling has proven to be a durable concept precisely because it allows organizational analysts to explain the simultaneous existence of rationality and indeterminacy without specializing these two logics in distinct locations. Loose coupling suggests that any location in an organization (top, middle, or bottom) contains interdependent elements that vary in the number and strength of their interdependencies. The fact that these elements are linked and preserve some degree of determinacy is captured by the word coupled in the phrase loosely coupled. The fact that these elements are also subject to spontaneous changes and preserve some degree of independence and indeterminacy is captured by the modifying word loosely. The resulting image is a system that is simultaneously open and closed, indeterminate and rational, spontaneous and deliberate”.

No tocante ao “caixote de lixo”, como escolha organizacional, numa perspectiva de conteúdo que muda ao longo do tempo, Cohen e March (1974) destacam a necessidade do cuidado com os efeitos estratégicos desse tempo na incorporação dos problemas e escolhas, além do embate da estrutura organizacional sobre estes.

Entende-se ainda ser possível, no espaço conceitual do modelo anárquico, a busca de compreensão de forças sistêmicas implícitas e/ou explícitas auto-organizadoras que atuam sobre o Instituto Federal, conduzindo a mudanças na esteira de um mundo complexo e globalizado por tecnologias da microeletrônica e informática.

3.7.3. O Modelo de Análise entre o campo teórico e o empírico: algumas aproximações

A tentativa de construção de um referencial teórico desenvolvida, neste capítulo, assumiu as bases estabelecidas por Burrell e Morgan (1979) de que o debate das teorias sociais de análise ocorre em espaço definido por quatro paradigmas sociológicos (funcionalista, interpretativo, humanista radical e estruturalista radical) com base em propostas mutuamente excludentes do ponto de vista teórico, com tese central de que todas as teorias das organizações têm fundamento numa filosofia de ciência e numa teoria de sociedade, a partir das perspectivas de natureza: ontológica, epistemológica, humana e metodológica. Porém, a esse embasamento somou-se a linguagem metafórica das imagens das organizações, teoria proposta por Gareth Morgan (2002) que viabiliza interpretações múltiplas da organização e dimensões diferenciadas de uma mesma situação, por meio de metáforas com a visão das organizações como: máquinas, organismos, cérebros, culturas, sistemas políticos, prisões psíquicas, fluxo e transformação, e instrumentos de dominação. A abordagem metafórica rejeita uma percepção linear dos pressupostos de análise organizacional, considerando que cada abordagem ou metáfora proposta pode ultrapassar

limitações de outra, bem como, embora parcialmente, a metáfora leva a compreender as situações organizacionais com mais eficácia.

As teorias das organizações abrem espaço para os estudos sociológicos de compreensão crítica dos modelos da escola como organização. Lima (1992a) constrói um quadro teórico para as organizações educativas, com respaldo nos modelos organizacionais analíticos/interpretativos, com base nas propostas teóricas do estudo as “quatro faces das organizações educativas” de Per-Erik Ellström (2007), que definiu os modelos denominados de: racional, político, de sistema social e anárquico. Por outro lado, para descrever o modelo anárquico, Ellström (2007) recorre às metáforas da “anarquia organizada” e “caixote de lixo”, de Michael D. Cohen; James G. March e Johan P. Olsen (1972), e de “sistemas debilmente articulados” de Karl E. Weick (1976).

Lima (1992a) concluiu que a organização educativa exhibe duas faces distintas, classificadas, por ele, de “modo de funcionamento díptico da escola como organização”. A concepção considera a análise da ação organizacional de acordo com o que titula de “modo de funcionamento conjuntivo” em que as estruturas, os objetivos, os recursos e as atividades se acoplam, organicamente, conservando fidelidade às normas burocráticas e de “modo de funcionamento disjuntivo”, situação em que ocorre a separação desses elementos e se produzem regras diferentes. De um lado, é respeitada a conformidade e a conexão normativa, conseqüentemente, uma ordem burocrática e, no outro lado, ela não é respeitada, provocando a desconexão, estabelecendo-se uma ordem anárquica.

Complementando o cenário de perspectivas teóricas de embasamento dos estudos deste capítulo, são referenciados os conceitos de imagens das organizações educativas de Tony Bush (1986), organizadas em cinco propostas organizacionais de gestão educacional, os modelos: formal, democrático, político, subjetivo e de ambigüidade; para aplicação nas instituições de educação, em consonância com a sua abrangência e tipologia.

Em afinidade com todo esse contexto, entende-se que a análise organizacional do Instituto Federal do Rio Grande do Norte deve ser efetivada com base em uma abordagem multifocalizada que permita compreender, ao mesmo tempo, a uniformidade, a complexidade, a flexibilidade e as ambigüidades da ação da organização. Essa representação híbrida e plural recomenda que os estudos sobre a macro-organização Instituto Federal sejam realizados a partir da opção teórica do “modo de funcionamento díptico” definido por Lima (1992a), visando a uma compreensão ampla da organização,

nas perspectivas analíticas do “plano das orientações para a ação organizacional” e do “plano da ação organizacional”.

No caso do “plano das orientações para a ação organizacional”, serão consideradas as estruturas formais e orientações normativas oriundas dos órgãos superiores, tais como: legislação federal e normas ou regras formais-legais - instruções normativas e portarias ministeriais - frequentemente de natureza impositiva e de caracterização jurídica, e outras produzidas no âmbito do próprio Instituto Federal do Rio Grande do Norte (IFRN), como o arcabouço legal da organização, compreendendo estatuto, organogramas, regimentos (geral, dos colegiados, da reitoria e dos *campi*), com uma estrutura em nível superior organizacional, compondo uma imagem próxima das finalidades e objetivos oficiais da organização, inclusive estabelecendo uma hierarquia formal de competências e atribuições.

Ainda cabe ressaltar outros normativos internos de regulação, tais como: o projeto político pedagógico, a organização didática, resoluções e deliberações baixadas pelos órgãos colegiados, portarias emitidas pelo reitor e diretores-gerais, e orientações normativas ou notas técnicas definidas pelos órgãos executivos da administração geral, de assessoramento e de controle geral. Para Lima (2011a: 56), em termos

“de procura de racionalidade, estamos perante o modelo racional-legal, isto é, um modelo que toma por referência a racionalidade (*a priori*) do sistema, do ponto de vista da sua administração centralizada. As regras formais obrigam a um *desempenho* em conformidade, tendo como bases predominantes de legitimação a normatividade, o cumprimento da lei e dos regulamentos, passível de controle e de fiscalização”.

Pelo entendimento em construção, parece provável que os Institutos Federais estejam submetidos a uma administração burocrática centralizada, cabendo avaliar essa concepção confrontada com outras perspectivas.

Não recusando a perspectiva anterior, cabe, também, salientar, “no plano das orientações”, outra condição de estruturas, em construção/desconstrução, menos visíveis, normalmente consideradas como estruturas informais ou ocultas, cujo estudo terá *focalização interpretativa*, encontradas nos níveis *intermédio* e/ou *profundo* (Lima, 1992a).

Como exemplo de regra informal com reconhecida tradição no IFRN, é importante considerar a “rádio corredor” nos tempos atuais turbinada pelas listas de e-mails da internet, cujas informações, muitas vezes, são mais observadas e consideradas pela comunidade acadêmica do que as comunicações realizadas pelos canais oficiais da organização. Contudo, em função do projeto de expansão da educação

profissional e tecnológica, foi estabelecida, nos *Campi* do interior, uma relevante regra informal (atualmente também já praticada nos *Campi* da região metropolitana de Natal) do cumprimento da carga horária contratual de 40 (quarenta) horas semanais pelos docentes em apenas 3 (três) dias de permanência nos *Campi*, ou seja, concentra-se o controle formal das 26 (vinte e seis) horas de atividades acadêmicas semanais, para alguns docentes da segunda à quarta-feira e, para outros, da quarta à sexta-feira. Essa situação não tem respaldo em instrumentos legais, no entanto sua prática, nos departamentos acadêmicos, já consolidou a rotina.

Dessa forma, os professores são beneficiados em permanecer na capital, junto à família, 4 (quatro) dos sete dias da semana, ocupando somente 3 (três) no deslocamento para o interior do Estado, para cumprir, de forma concentrada, suas atividades acadêmicas de aulas, reuniões pedagógicas, desenvolvimento de projetos de pesquisa e extensão, e orientações a alunos, entre outras.

Esses tipos de regras não formais, com interpretações sociais e simbólicas resultantes das interações dos indivíduos e de grupos, são “produzidas na organização, mas não pela organização”. Segundo Lima (2011a: 58), tomam “por referência objetivos diversos dos oficiais, interesses comuns e interesses antagônicos ou em conflito na organização, o poder e não tanto a autoridade, a hierarquia sócio-organizacional e não a hierarquia formal representada no organograma, o ator social e menos o ator racional”.

As regras informais determinadas pelos interesses pessoais ou de grupos, com base em fontes de poder como informações, carisma e perícia, não são estruturadas; frequentemente são circunstanciais e não universalizadas na organização, bem como têm uma amplitude limitada e a sua existência, dificilmente, se tornará visível por meio de documentos escritos.

Relativamente ao “plano da ação organizacional”, serão estudadas as *regras efetivamente atualizadas*, as estruturas *manifestas* e as ações dos atores. As investigações rastrearão do domínio do que *deve ser*, independentemente das normas tomadas como base, até ao domínio das regras *efetivamente atualizadas*, ou daquilo que *está sendo*.

Será vivenciada, na verdade, um tipo de racionalidade *a posteriori*, de explicação ou de recurso. As ações organizacionais não se caracterizam por um plano comum de reprodução das diferentes orientações consideradas, tampouco a expressão predominante de um exclusivo tipo de orientação, especialmente da formal-legal.

Para Lima (2011a: 61), o que é admitido

“é a importância de uma focalização diversificada, sem a qual não parece possível dar conta da diversidade dos fenômenos organizacionais — *uma focalização normativa* (estruturas e regras formais), uma *focalização interpretativa* (estruturas ocultas e regras não formais e informais) e uma *focalização descritiva* (estruturas manifestas e regras efetivamente atualizadas)”.

Na composição da abordagem multifocalizada proposta, a opção teórica da investigação no tocante aos princípios que integram a face A (representativa de imagens da “anarquia organizada”) do modo de funcionamento díptico, recai sobre a metáfora da escola como sistema debilmente articulado (Weick, 1976), situação que, para o Instituto Federal, vislumbra-se em consonância com os conceitos de falta de clareza organizacional, articulação fraca e ambiguidades.

A estrutura organizacional dos Institutos Federais está no limiar do que Lima (2011b: 160) denomina de agrupamento de escolas. Para ele,

“trata-se, por um lado, de um campo interorganizacional, constituído por escolas e suas relações, e, por outro lado, de uma organização específica da educação escolar. Por sua vez, as escolas agrupadas, incluindo a sede do agrupamento, são, simultaneamente, organizações escolares específicas e com identidade organizacional, e também subunidades, constituintes de uma organização mais vasta e complexa, de resto juridicamente objecto de definição e estruturação. Ora o estudo das relações organizacionais entre as escolas agrupadas, e entre essas e a respectiva sede do agrupamento, exigem o recurso às teorias sociológicas das organizações educativas”.

No contexto das “lentes” burocráticas, o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN) é um modelo de organização de administração descentralizada, composto por uma rede de escolas (*campi*) com atuação nos diversos níveis da educação nacional, sob diretrizes políticas unificadas por um Projeto Pedagógico Institucional (PPI) e um Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI).

Compondo um núcleo executivo institucional, de integração sistêmica, estão estruturadas 8 (oito) dimensões estratégicas, responsáveis pela indução e supervisão da consecução dos planos de ação do IFRN nas áreas de: administração, ensino, extensão, gestão de atividades estudantis, gestão de pessoas, gestão de tecnologia da informação, pesquisa e inovação, e planejamento e desenvolvimento institucional.

Na estruturação do organograma de cada *Campus*, estão presentes essas 8 (oito) áreas estratégicas, com vinculação numa perspectiva matricial, no campo da execução de políticas, aos respectivos órgãos da administração central.

Na realidade, no que se refere à ação, esse modelo organizacional não tem demonstrado um desenvolvimento tão harmônico como esperado, concorrendo, para isso, conjunturas ambíguas de poder, de opção pela centralidade em determinados contextos e de descentralização noutras circunstâncias,

entendendo-se, no caso, como fonte de poder, o direito de autorizar e de executar e/ou controlar decisões e medidas efetuadas. De acordo com Henry Mintzberg (1995: 216),

“um processo de decisão é mais descentralizado quando o indivíduo que toma a decisão controla apenas o exercício da escolha (o mínimo que este pode fazer, continuando a ser considerado como o indivíduo que toma a decisão): na hierarquia da organização, perde um certo poder a favor dos indivíduos que recolhem a informação e também dos conselheiros, situados no mesmo nível; perde poder a favor dos quadros que autorizam a decisão, situados acima dele; e perde também poder a favor daqueles, situados abaixo dele, que executam a decisão”.

Assim, identificam-se relações frouxas e debilidade em decisões tomadas em colegiados e pelos dirigentes; frágeis articulações sistêmicas entre reitoria e os *campi*; falta de clareza organizacional quanto à identidade e objetivos do IFRN; além de ambiguidades no tocante aos espaços das autonomias de funcionamento. Essas situações de imprecisões são indicativos clássicos de um “sistema debilmente articulado”, independentemente de outras configurações que possam ser identificadas sob as “lentes” do modelo anárquico, envolvendo membros da administração, servidores técnico-administrativos, docentes e estudantes.

Nesse cenário, despontam algumas questões cujas análises das respostas obtidas por meio de pesquisa junto a ocupantes de cargos de direção na Reitoria: reitor, pró-reitores e diretores de diretorias equivalentes às pró-reitorias; nos *Campi*: diretores-gerais e diretores das diretorias acadêmicas; e junto a membros representantes da sociedade civil integrantes do Conselho Superior (Consup), deverão estabelecer alguns parâmetros de compreensão da alta administração, acerca da realidade organizacional do IFRN, quanto:

- a) à identidade, compreendendo a realidade da ação acadêmica multinível como processo educativo e investigativo, a realização de pesquisas aplicadas e o desenvolvimento de atividades de extensão, com ênfase no desenvolvimento socioeconômico e cultural local e regional;
- b) ao funcionamento da estruturação sistêmica, levando em conta o perfil e objetividade das dimensões estratégicas;
- c) às relações de autoridade entre a Reitoria e os *Campi*, numa perspectiva de ação de reconhecimento da autonomia e do equilíbrio estrutural entre todas as Unidades Escolares;
- d) ao funcionamento do Colégio de Dirigentes e Conselho Superior como instrumentos de gestão democrática.

Com essas questões levantadas de caráter investigativo, é concluída a primeira parte do trabalho relativa ao estado da arte e fundamentação teórica da tese, especialmente com este capítulo de construção do referencial teórico, avançando na análise de estudos sociológicos de compreensão dos modelos de caráter analítico e interpretativo das organizações educativas.

O próximo capítulo (Capítulo IV) tratará do objeto de estudo e da fundamentação metodológica quanto ao conjunto de dados empíricos produzidos. Nesse contexto, o trabalho ingressa na segunda parte, propriamente da investigação e aplicação do quadro teórico-conceitual. Os estudos empíricos, com base em pesquisa de natureza qualitativa, com abordagem metodológica de “estudo de caso”, têm por objetivo conhecer a compreensão dos dirigentes da alta administração sobre as racionalidades e ambiguidades organizacionais do Instituto Federal do Rio Grande do Norte (IFRN).

PARTE II: INVESTIGAÇÃO - APLICAÇÃO DO QUADRO TEÓRICO-CONCEITUAL

CAPÍTULO IV

O OBJETO DE ESTUDO E A FUNDAMENTAÇÃO METODOLÓGICA

4.1. A natureza do estudo

O desenvolvimento deste estudo é fundamentado, essencialmente, na análise organizacional de uma instituição de educação profissional e tecnológica brasileira, distinguindo, entre outras características, sua evolução, estruturação e funcionamento, com ênfase na compreensão e interpretação da realidade dessa organização educativa centenária, em uma condição nova: apenas, 6 (seis) anos, como Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN).

A percepção dessa nova realidade de contexto organizacional tem, como base, por um lado, a consideração dos aspectos legal, político, social e cultural¹⁵⁷; por outro, os significados que dirigentes da alta administração e membros do Conselho Superior do IFRN (atores) lhes têm conferido. Consideram Bogdan e Biklen (1994: 55) que o

“significado que as pessoas atribuem às suas experiências, bem como o processo de interpretação, são elementos essenciais e constitutivos, não acidentais ou secundários àquilo que é a experiência. Para compreender o comportamento é necessário compreender as definições e o processo que está subjacente à construção destas. Os seres humanos criam activamente o seu mundo; a compreensão dos pontos de intersecção entre a biografia e a sociedade torna-se essencial (Gerth e Mills, 1953). As pessoas não agem com base em respostas predeterminadas a objetos predefinidos, mas sim como animais simbólicos que interpretam e definem”.

Referencialmente ao processo de interpretação de unidades da realidade objetiva para o campo, na perspectiva das representações simbólicas (Bourdieu, 1989), a ciência recorre ao poder de parâmetros para desenvolver as estruturas do conhecimento com apoio no sujeito que conhece o objeto numa condição de campo. Nesse sentido, adverte Bourdieu (1989: 7-8):

“num estado do campo em que se vê o poder por toda a parte, como em outros tempos não se queria reconhecê-lo nas situações em que ele entrava pelos olhos a dentro, não é inútil lembrar que – sem nunca fazer dele, numa outra maneira de o dissolver, uma espécie de <círculo cujo centro está em toda a parte e em parte alguma> – é necessário saber descobri-lo onde ele se deixa ver menos, onde ele é mais completamente ignorado, portanto, reconhecido: o poder simbólico é, com efeito, esse poder invisível o qual só pode ser exercido com a cumplicidade daqueles que não querem saber que lhe estão sujeitos ou mesmo que o exercem”.

¹⁵⁷ Em análise semântica sobre a designação *cultura organizacional*, Torres (2011c: 115) expõe que “a cultura não constitui um mero reflexo da ordem organizacional, representa antes um processo de construção dinâmica mediatizada por um conjunto de factores, de que a estrutura também faz parte”.

Num contexto de formalidades, a ciência, possivelmente, mais do que qualquer outra área, é construída por meio de várias formas e diferenciadas perspectivas. Essas perspectivas são designadas pela comunidade científica, dentre outras titulações, como teorias, marcos teóricos, modelos e/ou paradigmas. Na prática, isso significa, fundamentalmente, diferentes formas de estudar a realidade com o objetivo de aumentar o conhecimento sobre ela; e cada decisão tomada pelos cientistas visando avançar na construção do conhecimento científico¹⁵⁸ representa a escolha de algumas prioridades em detrimento de outras tantas hipóteses de um amplo e complexo espaço do conhecimento real.

Uma das finalidades buscada durante o processo de realização deste estudo foi a associação dos conhecimentos teóricos disponíveis com informações e dados empíricos obtidos, para, numa perspectiva de análise com “imaginação sociológica¹⁵⁹”, vir a superar as limitações de visão e capacidade próprias do pesquisador em decorrência do cenário e ambiente de vida. De acordo com Mills (1982: 12), “a imaginação sociológica nos permite compreender a história e a biografia e as relações entre ambas, dentro da sociedade”. Como primeiro resultado dessa imaginação,

“e a primeira lição da ciência social que a incorpora – é a idéia de que o indivíduo só pode compreender sua própria experiência e avaliar seu próprio destino localizando-se dentro de seu período; só pode conhecer suas possibilidades na vida tornando-se cômico das possibilidades de todas as pessoas, nas mesmas circunstâncias em que ele. Sob muitos aspectos, é uma lição terrível; sob muitos outros, magnífica” (Mills, 1982: 12).

Neste estudo, procurou-se avançar de uma perspectiva para outra, com base em situações recolhidas, com vistas à formação de opinião e conhecimento apropriados, buscando também observar o que Mills (1982: 137) expressa:

“O problema da verificação empírica é ‘como descer até os fatos’ sem se deixar esmagar por eles; como ancorar as idéias aos fatos, mas sem afundá-las. O problema é primeiro *o que* verificar e segundo *como* verificá-lo. Na grande teoria, a verificação é dedutiva; nem o que verificar, nem como verificar, parece, ainda, um problema muito definido”.

Outro fator de grande consequência para o autor é que o investigador social desenvolva sua ação considerando inerente ao seu “ofício”, ver além das aparências. Observando o horizonte dessa dimensão,

¹⁵⁸ De acordo com Bourdieu (1989: 34), o pré-construído está em toda parte, “todavia construir um objecto científico é, antes de mais e sobretudo, romper com o senso comum, quer dizer, com representações partilhadas por todos, quer se trate dos simples lugares-comuns da existência vulgar, quer se trate das representações oficiais, frequentemente inscritas nas instituições, logo, ao mesmo tempo na objectividade das organizações sociais e nos cérebros”.

¹⁵⁹ Em obra na qual faz a defesa da análise sociológica clássica, Wright Mills (1982: 11) declara que a “imaginação sociológica capacita seu possuidor a compreender o cenário histórico mais amplo, em termos de seu significado para a vida íntima e para a carreira exterior de numerosos indivíduos. Permite-lhe levar em conta como os indivíduos, na agitação de sua experiência diária, adquirem frequentemente uma consciência falsa de suas posições sociais”.

buscou-se utilizar os princípios da “imaginação sociológica” como ferramenta analítica para a descoberta de conhecimentos com base nos achados empíricos. Nessa direção, Mills (1982: 240) apregoa:

“Sejamos um bom artesão: evitemos qualquer norma de procedimentos rígida. Acima de tudo, busquemos desenvolver e usar a imaginação sociológica. Evitemos o fetichismo do método e da técnica. É imperiosa a reabilitação do artesão intelectual despretenso, e devemos tentar ser, nós mesmos, êsse artesão. Que cada homem seja seu próprio metodologista; que cada homem seja seu próprio técnico; que a teoria e o método se tornem novamente parte da prática de um artesanato. Defendemos o primado do intelectual individual; sejamos a mente que enfrenta, por si mesma, os problemas do homem e sociedade”.

Seguindo essa mesma linha de raciocínio e perspectiva, Robert Stake (2007: 35) defende que uma “boa investigação não depende tanto de bons métodos como de bons raciocínios”. Toda investigação, de acordo com Pacheco (2006: 13), “tem por base um problema inicial que, crescente e ciclicamente, se vai complexificando, em interligações constantes com novos dados, até à procura de uma interpretação válida, coerente e solucionadora”.

O desenvolvimento deste estudo, assumido numa perspectiva epistemológica, da descoberta das realidades subjetivas de um conjunto de pessoas da alta administração do IFRN, com coleta de dados descritivos não vinculados a teste de hipóteses, confere à investigação uma natureza qualitativa. Conforme Lessard-Hébert, Goyette e Boutin¹⁶⁰ (2008: 18), “cabe ao pólo epistemológico assegurar a construção do objecto de conhecimento na sua dimensão *discursiva*”. No entendimento de Minayo (2010: 42),

“é preciso declarar que o objeto das Ciências Sociais é essencialmente *qualitativo*. A realidade social é o próprio dinamismo da vida individual e coletiva com toda a riqueza de significados que transborda dela. A possibilidade de enumeração dos fatos, por exemplo, é uma qualidade do indivíduo e da sociedade que contém, em si, elementos de homogeneidade e de regularidades. Essa mesma realidade é mais rica que qualquer teoria, que qualquer pensamento e qualquer discurso político ou teórico que tente explicá-la”.

A autora considera que o método¹⁶¹ qualitativo “é o que se aplica ao estudo da história, das relações, das representações, das crenças, das percepções e das opiniões, produtos das interpretações que os humanos fazem a respeito de como vivem, constroem seus artefatos e a si mesmos, sentem e

¹⁶⁰ Para esses autores: “no plano epistemológico, isto é, no plano de um discurso que incide sobre o valor do conhecimento e das actividades científicas, uma das questões fundamentais que se colocam é a da *autonomia das ciências* relativamente aos outros modos de conhecimento. Esse problema agrava-se com a questão crucial da *autonomia das ciências humanas* face às ciências da natureza. Por último, é de referir que, no âmbito da educação, este questionamento epistemológico integra uma terceira vertente, a da *autonomia das ciências da educação*, não somente em relação às ciências da natureza mas também às outras ciências humanas” (Lessard-Hébert, Goyette e Boutin, 2008: 9-10).

¹⁶¹ Esclarece Minayo (2010: 57) que “esse tipo de método que tem fundamento teórico, além de permitir desvelar processos sociais ainda pouco conhecidos referentes a grupos particulares, propicia a construção de novas abordagens, revisão e criação de novos conceitos e categorias durante a investigação. Caracteriza-se pela empiria e pela sistematização progressiva de conhecimento até a compreensão da lógica interna do grupo ou do processo em estudo. Por isso, é também utilizado para a elaboração de novas hipóteses, construção de indicadores qualitativos, variáveis e tipologias”.

pensam” (Minayo, 2010: 57) e que “a sociologia compreensiva, cujo representante clássico é Weber, diz que o caráter definidor da ação social é o seu sentido” (Minayo, 2010: 59).

Quando os investigadores educacionais começaram a demonstrar grande interesse pela investigação qualitativa, os anos sessenta do século XX oportunizaram vários avanços no conhecimento das problemáticas educativas. Bogdan e Biklen¹⁶² (1994) consideram que a investigação qualitativa possui cinco características:

“1. Na investigação qualitativa a fonte directa de dados é o ambiente natural, constituindo o investigador o instrumento principal. Os investigadores introduzem-se e despendem grandes quantidades de tempo em escolas, famílias, bairros e outros locais tentando elucidar questões educativas” (Bogdan e Biklen, 1994: 47).

Nessa situação, o pesquisador recolhe dados e informações em contato direto com o local de estudo, possibilitando que o entendimento do conjunto desses elementos venha se caracterizar um instrumento-chave de análise. A presença do investigador qualitativo no ambiente onde se desenvolve a pesquisa, é necessária para que ele passe a conhecer o contexto e as circunstâncias das ações observadas.

“2. A investigação qualitativa é descritiva. Os dados recolhidos são em forma de palavras ou imagens e não de números. Os resultados escritos da investigação contêm citações feitas com base nos dados para ilustrar e substanciar a apresentação. Os dados incluem transcrições de entrevistas, notas de campo, fotografias, vídeos, documentos pessoais, memorandos e outros registos oficiais” (Bogdan e Biklen, 1994: 48).

Procedendo à análise dos dados descritivos, os investigadores qualitativos devem examiná-los na percepção de que nada é banal; na avaliação, tudo deve ser considerado em detalhes, de forma minuciosa, e, sobretudo, com a preocupação de respeitar a forma de transcrição e/ou de registro das informações, tendo em vista que qualquer revelação tem capacidade para fornecer importante indicação na compreensão e construção do caso estudado.

“3. Os investigadores qualitativos interessam-se mais pelo processo do que simplesmente pelos resultados ou produtos. Como é que as pessoas negociam os significados? Como é que se começaram a utilizar certos termos e rótulos? Como é que determinadas noções começaram a fazer parte daquilo que consideramos ser o

¹⁶² Os autores consideram que se faz “investigação por várias razões e para diferentes audiências. Tradicionalmente, os académicos categorizaram a investigação em dois tipos: fundamental e aplicada. O objectivo da investigação fundamental é o de aumentar o nosso conhecimento geral. A audiência para este tipo de investigação são as comunidades académica e científica” e que a “investigação aplicada dirige-se a vários tipos de audiências (professores, administradores, políticos, pais e alunos), possuindo, contudo, em comum a preocupação pelas implicações práticas imediatas” (Bogdan e Biklen, 1994: 263-264).

Ainda para Bogdan e Biklen (1994: 264): “ambas as investigações, fundamental e aplicada, são frequentes no campo da educação. Idealmente, a educação deveria ser o resultado de uma articulação entre a teoria e a prática, mas, em muitos casos, constata-se hostilidade onde deveria existir cooperação. Os educadores enfrentam problemas quando a teoria e a prática se encontram rigidamente separadas; o desprezo que muitos professores e formadores de professores manifestam uns pelos outros é um exemplo desta tensão”.

"senso comum"? Qual a história natural da actividade ou acontecimentos que pretendemos estudar?" (Bogdan e Biklen, 1994: 49).

Ao estudar uma questão, o investigador qualitativo tem como preocupação avaliar como ela se apresenta nas atividades, rotinas e interações do dia-a-dia. Particularmente na pesquisa organizacional, as considerações de contexto são essenciais. No entendimento de Cassell e Symon (1994:5): "Only qualitative methods are sensitive enough to allow the detailed analysis of change. In organizational research organizational dynamics and change are major areas of interest".

O pesquisador qualitativo também dedica especial atenção à maneira como as pessoas desenvolvem suas formas de vida, como entendem a continuidade e/ou mudanças de suas convicções e costumes, numa perspectiva de abordagem de valorização das relações e interações rotineiras.

"4. Os investigadores qualitativos tendem a analisar os seus dados de forma indutiva. Não recolhem dados ou provas com o objectivo de confirmar ou infirmar hipóteses construídas previamente; ao invés disso, as abstrações são construídas à medida que os dados particulares que foram recolhidos se vão agrupando" (Bogdan e Biklen, 1994: 50).

O investigador qualitativo não pode presumir o conhecimento dos problemas importantes antes da realização da investigação. À medida que os dados obtidos junto aos participantes vão atribuindo significados, passa-se a estruturação de um quadro das questões. A análise dos dados obedece a um processo indutivo de afunilamento, com ampla abertura inicial, que vai se reduzindo até um marco consolidado, representado por uma saída estreita.

*"5. O significado é de importância vital na abordagem qualitativa. Os investigadores que fazem uso deste tipo de abordagem estão interessados no modo como diferentes pessoas dão sentido às suas vidas. Por outras palavras, os investigadores qualitativos preocupam-se com aquilo que se designa *por perspectivas participantes* (Erickson, 1986; ver Dobbitt, 1982, para uma perspectiva ligeiramente diferente). Centram-se em questões tais como: Quais as conjecturas que as pessoas fazem sobre as suas vidas?"* (Bogdan e Biklen, 1994: 50).

A investigação qualitativa¹⁶³ permite a visualização da dinâmica interior das situações, condição geralmente invisível para o observador exterior. Os pesquisadores qualitativos¹⁶⁴ em educação

¹⁶³ Na perspectiva de Catherine Cassell e Gillian Symon (1994: 4), a investigação deve olhar para além dos dados. Consideram que "a pesquisa qualitativa é menos susceptível de impor *a priori* classificações restritivas sobre a recolha de dados. Como resultado da epistemologia subjacente, a pesquisa é menos impulsionada por hipóteses muito específicas e enquadramentos categóricos e mais preocupada com temas emergentes e descrições idiográficas" (tradução livre de texto original em inglês).

estabelecem diálogos e estratégias que lhes possibilitam levantar as experiências do ponto de vista dos sujeitos da investigação, inclusive o modo como eles interpretam essas experiências. Por intermédio das interações, os significados são construídos. O ato de interpretação não é independente, as pessoas interpretam com o auxílio não deliberado de outras, por exemplo: do passado, dos locais de trabalho e lazer, e da família. Para Stake (2007), toda a investigação depende da interpretação; os planos padronizados

“qualitativos exigem que as pessoas mais responsáveis pelas interpretações estejam no campo, a fazer observações, a exercitar uma capacidade crítica subjectiva, a analisar e a sintetizar, e durante todo esse tempo a aperceberem-se da sua própria consciência” (Stake, 2007: 56).

A metodologia deste estudo seguiu perspectivas de natureza fundamentalmente qualitativa, centrada em entrevistas semiestruturadas, incluindo análise de documentos e observação participante, como técnicas utilizadas na coleta de dados. As observações foram realizadas com suporte na situação de o investigador-docente também ocupar função de assessoramento junto à Reitoria do Instituto.

Em circunstâncias gerais, essa metodologia viabiliza uma maior flexibilidade de conciliação entre as questões teóricas e empíricas durante o processo de realização da pesquisa, a descrição detalhada de dados e a análise indutiva da realidade por meio dos fenômenos de maior destaque do campo.

4.2. A metodologia e técnicas

A investigação comporta muitas tendências de compreensão sociológica, cabendo ao pesquisador observar, com atenção, as questões nas perspectivas: ontológica, procurando saber o que é possível conhecer da realidade a estudar; epistemológica, no tocante ao tipo de abordagem para atingir esse conhecimento; e metodológica, relativamente à indicação de como é possível conhecer o objeto que se admite alcançável e/ou evidente. Bruce Tuckman (2000) considera a investigação uma tentativa sistemática

¹⁶⁴ Stake (2007) chama a atenção para que, durante o trabalho de campo, os investigadores qualitativos não devem chamar a atenção para si próprios ou para o seu trabalho, eles procuram “observar o que é comum e tentam observá-lo durante o tempo suficiente para compreenderem o que, para este caso, significa ser comum. Para eles, a observação naturalista foi o meio principal de conhecimento. Quando não conseguem ver por si próprios, perguntam a outros que tenham visto. Quando existem registos formais, debruçam-se sobre esses documentos. Mas a maioria favorece uma captação pessoal da experiência para que, a partir do seu envolvimento, possam interpretá-la, reconhecer os seus contextos, meditar sobre os seus múltiplos significados, enquanto se encontram lá, e fazer passar um relato naturalista e experiencial para que os leitores participem eles próprios numa reflexão semelhante” (Stake, 2007: 59).

“de atribuição de respostas às questões. Tais respostas podem ser abstractas e gerais como é, muitas vezes, o caso na investigação fundamental, ou podem ser, com frequência, altamente concretas e específicas, como acontece na investigação aplicada. Em ambos os tipos de investigação, o investigador descobre os factos e formula, então, uma generalização baseada na interpretação dos mesmos” (Tuckman, 2000: 5).

Em consonância com essas circunstâncias, a metodologia¹⁶⁵ ocupou lugar de relevância, acolhendo o conjunto de procedimentos, dos métodos e das técnicas, por meio das quais foi possível identificar, estudar e conhecer, de um modo compreensivo, a partir das concepções e perspectivas dos dirigentes da organização, confrontados com os referenciais teóricos, os eventos e realidades que constituem o objeto de estudo da investigação. Segundo o entendimento de Lessard-Hébert, Goyette e Boutin (2008: 141):

“Para estabelecer uma articulação entre o <mundo empírico> e o <mundo teórico>, o investigador, quer seja em investigação qualitativa ou não, deve, portanto, seleccionar um *modo de pesquisa*, uma ou mais *técnicas de recolha dos dados* e um ou vários *instrumentos de registo* dos dados. Isto significa, para ele, <*instrumentar*> a sua investigação”.

Considerando que os estudos foram desenvolvidos incidindo “sobre uma organização específica, ao longo de um período de tempo” (Bogdan e Biklen, 1994: 90), sendo o objeto de análise a realidade de uma instituição concreta – o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN), a condição do desenvolvimento da investigação assumiu os parâmetros de um estudo de caso, como formato metodológico mais apropriado para a ampliação do conhecimento acerca das dinâmicas organizacionais do IFRN, especialmente nas perspectivas burocrática e de ambiguidade.

4.3. O estudo de caso

O estudo de caso¹⁶⁶ é considerado uma estratégia de investigação que tem apresentado importantes resultados para o desenvolvimento das Ciências Sociais, e, especialmente, para o caso de investigação das organizações escolares, “uma vez que permite produzir informação pertinente quer para

¹⁶⁵ Considera-se aqui como mais adequado o conceito de Metodologia assumido por Minayo (2010: 44) “de forma abrangente e concomitante: (a) como a discussão epistemológica sobre o ‘caminho do pensamento’ que o tema ou o objeto de investigação requer; (b) como a apresentação adequada e justificada *dos métodos, das técnicas e dos instrumentos operativos* que devem ser utilizados para as buscas relativas às indagações da investigação; (c) e como o que denominei ‘criatividade do pesquisador’, ou seja, a sua marca pessoal e específica na forma de articular teoria, métodos, achados experimentais, observacionais ou de qualquer outro tipo específico de resposta às indagações científicas”.

¹⁶⁶ Segundo Morgado (2012: 59), o método utiliza-se de “técnicas variadas de recolha de dados, tais como questionários, entrevistas, observações, análise de documentos e notas de campo, que permitam ao investigador apropriar-se das intrincadas e complexas inter-relações que ocorrem num determinado contexto. Estamos em presença de um tipo de investigação que requer o *envolvimento pessoal* do investigador, interagindo com o contexto em que decorre a ação de forma a captar, do modo mais fiel possível, o desenrolar dos acontecimentos”.

compreender o funcionamento da escola, quer para fundamentar decisões que concorram para melhorar a sua prestação educativa” (Morgado, 2012: 57). Ainda, de acordo com o autor:

“O conhecimento que gera é, por isso, mais concreto e mais contextualizado, isto é, um conhecimento que resulta do estudo de uma situação/fenómeno específico em que se privilegia a profundidade de análise em detrimento da sua abrangência” (Morgado, 2012: 57).

Tratando do potencial do estudo de caso¹⁶⁷ em educação, independentemente de ser simples ou específico, Menga Lüdke e Marli André (1986: 17) consideram que o caso deve ser “sempre bem delimitado, devendo ter seus contornos claramente definidos no desenrolar do estudo. O caso pode ser similar a outros, mas é, ao mesmo tempo, distinto, pois tem um interesse próprio, singular”. As autoras consideram que os estudos de casos qualitativos ou “naturalísticos” apresentam as seguintes características fundamentais:

“1. *Os estudos de caso visam à descoberta*” (Lüdke e André, 1986: 18).

O pesquisador deve se manter permanentemente alerta para novos elementos que venham surgir como resultado do desenvolvimento da investigação, independentemente dos pressupostos teóricos de partida, uma vez que o conhecimento apresenta a propriedade de estar sempre em construção, possibilitando ao investigador obter novas respostas e novas dúvidas e/ou interrogações durante o desenrolar dos estudos.

“2. *Os estudos de caso enfatizam a ‘interpretação em contexto’*” (Lüdke e André, 1986: 18).

Uma condição fundamental desse tipo de investigação é a compreensão do contexto no qual ele se insere, viabilizando um amplo entendimento do objeto de análise. A realidade que acontece ou a complexidade delimitada pelas interações, assimilações, atitudes e desempenho das pessoas devem ser consideradas.

“3. *Os estudos de caso buscam retratar a realidade de forma completa e profunda*” (Lüdke e André, 1986: 19).

O investigador deve enquadrar a questão de estudo como um todo, salientando a complexidade de aspectos presentes e possibilitando a focalização da realidade sob as diversas perspectivas de interação entre os seus elementos.

¹⁶⁷ De acordo com Cassell e Symon (1994: 211), “case studies have also been widely used in studies of organizational behaviour, especially in understanding organizational innovation and change, as shaped by both internal forces and the external environment”.

“4. Os estudos de caso usam uma variedade de fontes de informação” (Lüdke e André, 1986: 19).

No desenvolvimento do trabalho, o investigador utiliza dados diversos, obtidos em múltiplas e variadas oportunidades e baseados em diferentes fontes de informações. De acordo com Morgado (2012: 55): “o investigador atua como *artesão intelectual*, uma vez que adequa e personaliza os instrumentos de acordo com o seu objeto específico de investigação”. Essa realidade permite ao pesquisador comprovar ou abandonar hipóteses, cruzar informações, fazer novas descobertas de dados, levantar outras premissas inicialmente não pensadas e/ou estabelecer opções alternativas.

“5. Os estudos de caso revelam experiência vicária e permitem generalizações naturalísticas” (Lüdke e André, 1986: 19).

As experiências do investigador são apresentadas durante o trabalho permitindo ao leitor conceber as suas “generalizações naturalistas”¹⁶⁸. Essas generalizações acontecem em decorrência da vivência e conhecimento da pessoa, a partir do ensejo de associação das referências da sua experiência com os dados obtidos no estudo.

“6. Estudos de caso procuram representar os diferentes e às vezes conflitantes pontos de vista presentes numa situação social” (Lüdke e André, 1986: 20).

O investigador deve incorporar ao estudo as divergências de opiniões encontradas acerca da situação pesquisada, adicionando sua avaliação quanto aos aspectos da questão estudada. Cabe ao leitor tirar suas próprias conclusões acerca das condições contraditórias, independentemente das conclusões do pesquisador, considerando que não existe somente uma situação mais verdadeira, uma vez que diferentes perspectivas podem produzir visões diferenciadas da realidade.

¹⁶⁸ De acordo com Stake (2007: 101) “os casos únicos não constituem uma base tão forte para generalizar para uma população de casos como outros tipos de investigação. Mas as pessoas podem aprender muita coisa que é geral nos casos únicos. Elas fazem-no em parte porque estão familiarizadas com outros casos e, juntando mais este, obtêm um conjunto de casos ligeiramente novo a partir do qual podem generalizar, o que constitui uma nova oportunidade de modificar generalizações antigas. As pessoas aprendem ao receber generalizações, generalizações explicadas, de outras pessoas, normalmente autores, professores, autoridades. As pessoas também fazem generalizações a partir da sua experiência. Deborah Trumbull e eu próprio (Stake & Trumbull, 1982) decidimos chamar a essas generalizações *generalizações naturalistas*, distinguindo-as das generalizações explicadas (proposicionais). As generalizações naturalistas são conclusões tiradas através do envolvimento pessoal nos assuntos do quotidiano ou através de uma experiência vicária tão bem construída que a pessoa sente como se lhe tivesse acontecido a si própria”.

“7. Os relatos do estudo de caso utilizam uma linguagem e uma forma mais acessível do que os outros relatórios de pesquisa” (Lüdke e André, 1986: 20).

O relatório dos dados do estudo de caso deve comunicar de maneira clara e com objetividade¹⁶⁹ os resultados de forma compatível com a experiência do usuário. Sua apresentação pode assumir diferentes formatos e, quando expostos como relatos escritos, usualmente, de caráter informal, narrativos, podem vir acompanhados de ilustrações, exemplos e citações. É também comum que, em função do usuário de destino, sejam elaboradas diferentes formas de relato para um mesmo estudo de caso.

Na perspectiva de Stake (2007), um caso é um evento específico, um objeto, um sistema limitado, complexo e em ação. Tomando a escola como exemplo de caso, a delimitação do estudo deve compreender aspectos pertencentes ao interior da unidade e outros dos limites externos, advindos do contexto histórico, legal, econômico e social da abrangência de inserção comunitária da escola, situações, muitas vezes, dificultadoras para o desenvolvimento do trabalho do investigador. Conforme entende Stake (2007: 24):

“O verdadeiro objetivo do estudo de caso é a particularização, não a generalização. Pegamos num caso particular e ficamos a conhecê-lo bem, numa primeira fase não por aquilo em que difere dos outros, mas pelo que é, pelo que faz. A ênfase é colocada na singularidade e isso implica o conhecimento de outros casos diferentes, mas a primeira ênfase é posta na compreensão do próprio caso”.

Com objetivos metodológicos, o autor classifica os estudos de caso em 3 (três) tipos: intrínseco, instrumental e coletivo.

a) Intrínseco – nesse tipo de estudo, o pesquisador, muitas vezes, recebe o caso não porque o escolheu, mas porque lhe é apresentado e cria interesse no trabalho haja vista que ele vai permitir aprender sobre o caso em particular, independentemente de o estudo vir fazê-lo aprender sobre outras situações em geral. Um exemplo desse interesse intrínseco do investigador é o caso de resolver estudar um aluno que apresenta dificuldades de aprendizagem. Conforme Stake (2007: 19):

¹⁶⁹ Para Amado Cervo e Pedro Bervian (1983: 18), a “objetividade torna o trabalho científico impessoal a ponto de desaparecer, por completo, a pessoa do pesquisador. Só interessam o problema e a solução. Qualquer um pode repetir a mesma experiência, em qualquer tempo, e o resultado será sempre o mesmo, porque independe das disposições subjetivas”.

“O caso está dado. Estamos interessados nele, não apenas porque ao estudá-lo aprendemos sobre outros casos ou sobre um problema em geral, mas também porque precisamos aprender sobre este caso em particular. Temos um interesse intrínseco no caso, e podemos chamar ao nosso trabalho *estudo de caso intrínseco*”.

- b) Instrumental – o interesse no tipo de estudo de caso instrumental é a perspectiva da oportunidade de que o caso particular poderá facilitar a compreensão de um conhecimento mais amplo. O estudo instrumental visa assimilar conhecimentos não restritos ao caso específico, mas contrários a situações de generalizações¹⁷⁰ aceitas. Explicitando a questão, Stake (2007: 19) esclarece:

“Poderemos escolher uma professora para estudar, observando em termos gerais como ela ensina, mas prestando particular atenção à forma como ela classifica o trabalho dos alunos e se isso afecta ou não a sua forma de ensinar. Esta utilização do estudo de caso tem a intenção de compreender outra coisa. Aqui o estudo de caso é instrumental, visa alcançar algo mais do que compreender esta professora específica, e poderemos chamar à nossa investigação *estudo de caso instrumental*”.

- c) Coletivo – nessa categoria de estudo, o investigador trabalha, simultaneamente, com mais de um caso pesquisando um dado fenômeno, condição que se aproxima da realidade de um estudo instrumental aplicado para vários casos. Os casos individuais são selecionados na perspectiva de que seus estudos viabilizarão uma maior compreensão do objeto em função da maior amplitude de casos. Sobre o estudo de caso coletivo, Stake (2007: 19-20) esclarece:

“Cada estudo de caso é instrumental para aprender sobre os efeitos das regras de classificação, mas deverá haver uma coordenação importante entre os estudos individuais. Poderemos chamar ao trabalho *estudos de caso colectivos*. Estou a estabelecer a distinção entre estes três tipos de estudo de caso, não porque seja útil para dividir os estudos de caso por estas três categorias (muitas vezes não nos conseguimos decidir), mas porquê os métodos a usar serão diferentes, dependendo dos interesses intrínsecos e instrumentais”.

O entendimento, advindo desses 3 (três) tipos de estudos de caso, sinaliza que os casos intrínsecos não são privilegiados, a princípio, no tocante à produção de generalizações, enquanto os estudos instrumentais e/ou coletivos apresentam essa tendência, ao mesmo tempo que também podem vir contradizer uma generalização já aceita. Nesse sentido, Stake (2007: 23) esclarece que é

“provável que um exemplo positivo não seja o suficiente para fazer ou modificar uma generalização, mas pode aumentar a confiança que os leitores têm na sua própria generalização (ou na do investigador). Nós não escolhemos os contornos do estudo de caso para otimizar a produção de generalizações. Os estudos

¹⁷⁰ Conforme Evert Gummesson (1991: 80) a questão da “generalization is closely related to *validity*, that is, the extent to which researchers are able to use their method to study what they had sought to study rather than (often without being aware of it) studying something else. The favorite criterion of science, however, is *reliability*. Simply put this means that two or more researchers studying the same phenomenon with similar purposes should reach approximately the same results. A study with high reliability thus can be replicated by others”.

correlacionais e comparativos mais tradicionais fazem isso muito melhor, mas no estudo de caso pode ocorrer uma modificação válida da generalização”.

Por outro lado, o autor chama a atenção para a importância da função de interpretação em qualquer investigação, destacando o mérito e a condição de intérprete, no campo, dos pesquisadores qualitativos no registro das observações vinculadas ao desenvolvimento do estudo, avaliando e dando significado como investigador aos resultados, como circunstância essencial para uma completa compreensão do caso. “O investigador de caso desempenha papéis diferentes e tem opção quanto à forma como eles serão desempenhados” (Stake, 2007: 107). Na concepção do autor, alguns desses papéis¹⁷¹ merecem ser salientados:

- a) O investigador de estudo de caso como Professor – é natural a associação da figura do professor à pessoa transmissora de conhecimentos e defensora de ideias. Semelhantemente ao encargo de professor, o objetivo do pesquisador, nessa investigação, é ampliar o conhecimento e competência, avançar em experiências e criar oportunidades para os leitores. Quanto a ensinar, de acordo com Stake (2007: 108):

“É fundamental apercebermos-nos de que, embora os alunos não aprendam tudo o que lhes é ensinado, aprendem consideravelmente mais do que lhes é ensinado. Eles aprendem coisas que os professores não se apercebem que eles estão associados com outros e quais os que estão subordinados a outros, e o grau com que diferentes erros são tolerados. O professor competente prevê uma aprendizagem imprevista e até a facilita”.

- b) O investigador de estudo de caso como Defensor – é comum vivenciar situações de pesquisadores em persistentes defesas de suas descobertas, algo, possivelmente, que não seria tão necessário, considerando que a natural expectativa é a de que a própria descoberta seja fator de geração de notícia. Por outro lado, é legítimo ao investigador prestar a informação de como os resultados alcançados conseguirão ser extrapolados. Segundo Stake (2007: 109), raramente os investigadores

“respeitam esses limites. Com mais ou menos discrição, fazem todos o possível para convencer os leitores de que também eles devem acreditar naquilo em que os investigadores passaram a acreditar. Também eles são defensores da causa. Também eles são professores”.

¹⁷¹ No entendimento de Stake (2007: 107): “embora as regras da investigação pareçam frequentemente determinadas e restritivas, os estilos que os investigadores adoptam ao planejar, estudar, escrever e consultar variam consideravelmente. Cada investigador toma decisões contínuas, de forma consciente ou inconsciente, sobre que ênfase dar a cada papel”.

- c) O investigador de estudo de caso como Avaliador – tendo em vista que os estudos de avaliação são estudos de casos e que a maioria dos estudos de caso não são estudos de avaliação, além de muitas das interpretações realizadas pelos investigadores serem de natureza avaliativa, Stake (2007: 112) entende que:

“O avaliador mais qualitativo salienta normalmente a qualidade das actividades e dos processos, retratando-os numa descrição narrativa e numa asserção interpretativa. Todas as estratégias incluem a essencialidade dos contextos, de múltiplos pontos de vista e da triangulação. O leitor precisa compreender o mérito do caso – e os problemas e os critérios são seleccionados para isso acontecer”.

- d) O investigador de estudo de caso como Biógrafo – nessa circunstância, em que muitas oportunidades uma pessoa é o caso, o pesquisador assume uma condição de biógrafo¹⁷², optando por algumas alternativas metodológicas próprias ao estudo de história da vida, sendo tradicional nas investigações em sociologia e educação que esse estudo contemple somente uma etapa da vida do investigado. Na opinião de Stake (2007: 113):

“O autor tem de se precaver contra escrever para se adequar a um estereótipo, pois nenhuma vida é dimensionada isoladamente. Até títulos como *The Sane Positivist: A Biography of Edward Thorndike* (Joncich, 1968) reduzem a pessoa a uma espécie de caricatura. O estudo de caso precisa de apresentar as pessoas como criaturas complexas. Os biógrafos oferecem ao investigador modelos provocativos”.

- e) O investigador de estudo de caso como Intérprete – o investigador, ao identificar uma questão, desenvolve estudos buscando associá-la a referências do seu domínio de conhecimento visando estabelecer novos significados para o caso. Assim, por meio de sua interpretação, o investigador obtém e define novas formas de compreensão do caso para o entendimento de outras pessoas. Conforme Stake (2007: 115), o investigador

“debate-se para libertar o leitor de perspectivas simplistas e da ilusão. O investigador é o agente de uma nova interpretação, de um novo conhecimento, mas também de uma nova ilusão. Ocasionalmente, o investigador salienta pontos essenciais relativamente àquilo em que se deve acreditar, facilitando por vezes ao leitor entendimentos que excedem a compreensão do investigador. O investigador ajuda a expandir a complexidade elegante da compreensão, mas os leitores meticolosos encontram o vazio infinito à espreita mesmo ali ao lado”.

- f) Construtivismo – de acordo com o seu conhecimento, realidade e interpretações, o investigador de estudo de caso concorre para a experiência das pessoas. “O mundo que

¹⁷² “Nas ciências sociais, as biografias são muitas vezes designadas por ‘histórias de vida’. A cronologia da vida é explorada em comparação com uma rede temática (ou seja, um conjunto de problemas). Na investigação em educação e sociologia é muito mais frequente o estudo referir-se apenas a uma fase da vida” (Stake, 2007: 112).

conhecemos é uma construção particularmente humana” (Stake, 2007). Se é impossível descobrir, por meio da investigação, uma realidade, é possível construí-la mais sofisticada e mais clara, em consonância com a concepção e esforço da ciência de estabelecer um entendimento universal. Mesmo que a compreensão conseguida por cada pessoa seja, até certo ponto, própria, exclusiva, existirá em geral, uma realidade coletiva. Cabe à investigação de estudos de caso a função de esclarecer descrições e de aprimorar as interpretações. Segundo Stake (2007: 117-118), seguir uma

“perspectiva construtivista do conhecimento não exige que o investigador evite criar generalizações. No entanto, uma perspectiva construtivista incentiva o investigador a fornecer aos leitores bom material em bruto para que eles criem as suas próprias generalizações. A ênfase está na descrição das coisas a que os leitores vulgarmente prestam atenção, em particular lugares, acontecimentos e pessoas, não só uma descrição trivial, mas uma ‘descrição densa’, as interpretações das pessoas mais bem informadas sobre o caso. O Construtivismo ajuda o investigador de estudos de caso a justificar uma grande parte da descrição narrativa no relatório final”.

- g) Relatividade – geralmente classificados como relativistas em função de evidenciarem a delimitação pessoal e experiencial do conhecimento, os investigadores qualitativos efetivamente contribuem, cada um, com exclusividade para o estudo de um caso. Não há dúvidas, contudo, de que o princípio da relatividade tem presença marcante nos estudos de caso qualitativos. Por outro lado, independentemente do papel assumido de forma intuitiva ou deliberadamente, dentre os expostos ou outros, o investigador faz as escolhas conforme a experiência. Afirma Stake (2007: 119):

“Mas talvez a escolha mais importante seja até que ponto o investigador deverá ser ele próprio. Durante uma grande parte do tempo, o investigador não terá uma escolha aparente – as circunstâncias exigem-no ou o investigador não sabe como agir de outra forma. Muitas vezes, o investigador será pressionado para ser mais o avaliador, o cientista ou o terapeuta do que ele quer ser. Os outros ajudarão a negociar o papel. O papel deverá ser uma escolha ética, uma escolha honesta”.

Em consonância com suas bases de teorização, cabe ainda ressaltar o que seria uma concepção mais conclusiva, política e global acerca do estudo de caso, exposta por Stake (2007: 149-150):

“Concluir um estudo de caso é a consumação de uma obra de arte. Alguns de nós considerarão um estudo de caso, depois da vida familiar, a melhor obra da nossa vida. Por ser um exercício de tal profundidade, o estudo é uma oportunidade de ver o que os outros ainda não viram, de reflectir sobre a singularidade das nossas próprias vidas, de activar a melhor parte dos nossos poderes interpretativos e de fazer, mesmo que só pela sua integridade, a defesa das coisas que prezamos”.

O caso, neste estudo, é o modelo de administração do Instituto Federal do Rio Grande do Norte, dispondo de uma nova estruturação organizacional em implantação nos últimos 6 (seis) anos, resgata-se a teoria da tipologia dos “estudos de caso de organizações numa perspectiva histórica” (Bogdan e Biklen, 1994: 90), o trabalho será baseado em entrevistas semiestruturadas com dirigentes da alta administração, em observações de reuniões do Conselho Superior e Colégio de Dirigentes do IFRN, ocorridas durante um período de tempo de 1 (um) ano, e na análise de documentos existentes, tais como: legislações federais, normas, resoluções, deliberações e atas.

Tratava-se, nessa situação, de procurar aprofundar a compreensão da dinâmica¹⁷³ da natureza burocrática e/ou anárquica da administração de uma instituição de educação profissional e tecnológica, *multicampi*, com atuação nos níveis de ensino básico e superior, e seus reflexos nos processos de descentralização¹⁷⁴, poder e autonomia de gestão. Para tanto, foi necessário reunir informações e dados com origem em documentos e na forma oral, principalmente, por meio de entrevistas.

A execução deste estudo de caso envolveu, em termos gerais, 4 (quatro) fases, tendo iniciado pela escolha das questões centrais da investigação, seguida pela delimitação do referencial teórico. Na terceira fase, vieram à identificação do contexto a ser investigado, as observações nas reuniões dos dois Colegiados maiores do IFRN, recolha de dados documentais e a construção do guião e realização das entrevistas. A quarta fase, iniciada com a análise e interpretação dos dados, é concluída com a elaboração desse relatório.

Uma das dúvidas que acompanha o pesquisador durante o trabalho é se os estudos estão sendo bem feitos, especialmente no caso das elaborações descritivas e desenvolvimento das interpretações. Nesse sentido, com recurso ao método¹⁷⁵ da “triangulação metodológica” (Stake, 2007: 127) que consiste na utilização articulada de técnicas como validação mútua dos resultados obtidos, ou seja, concordar dois ou mais pontos de vista, fontes de dados ou métodos de recolha de dados numa pesquisa para se obter

¹⁷³ “A pluralidade de *paradigmas*, *modelos* e *metáforas* organizacionais constitui hoje uma *imagem de marca* dos estudos organizacionais, simbolizando simultânea e paradoxalmente *força* e *fraqueza*: força porque aponta para um forte dinamismo e pluralidade teórica; fraqueza porque, segundo alguns, indicia um campo teórico ainda não consolidado e ‘imatur’” (Sá, 2011: 153).

¹⁷⁴ Sobre as questões da descentralização e autonomia da escola, Lima (2013: 67) adverte que apesar de ser um discurso corrente dos governos, “as reformas gerencialistas da educação pública em diversos países, embora com impactos variados e apropriações diversas, têm, de acordo com a investigação disponível, destacado um vasto conjunto de dimensões, entre as quais: centralização da formulação das políticas educativas e dos processos de decisão sobre o currículo e a avaliação”.

¹⁷⁵ Stake (2007: 127) chama a atenção para que “muitas descobertas dos estudos das ciências sociais foram subtilmente influenciadas pela forma como os investigadores abordam o seu trabalho. Com abordagens múltiplas no âmbito de um único trabalho, é muito provável que venhamos a realçar ou a invalidar algumas influências exteriores. Quando falamos de métodos no estudo de caso, estamos de novo a falar principalmente de observação, entrevista e análise de documentos”.

um resultado mais confiável da realidade; as informações e dados contidos nos documentos oficiais, nas observações e entrevistas puderam ser comparados, entrelaçados e articulados entre si, aumentando, assim, a confiança nas análises realizadas.

4.4. A recolha de dados

A recolha¹⁷⁶ dos dados, independentemente das técnicas assumidas pelo pesquisador, caracteriza-se, nos estudos empíricos, como aspecto fundamental para a compreensão e interpretação do fenómeno investigado. Funciona como ferramenta de apoio para o investigador reunir o conjunto de informações e dados necessários ao processo de interpretação. Sobre o processo de recolha de dados, na perspectiva de Casa-Nova¹⁷⁷ (2009: 62), o mais interessante é a capacidade do investigador

“de ir buscar situações observadas que inicialmente não lhe pareceram significativas e dignas de registo escrito (e que, consequentemente, a memória não seleccionou num primeiro momento), mas que através do cruzamento com outras situações, teorias e reflexões, reemergem com acuidade e intensidade, constituindo-se, não raras vezes, em *insights* analíticos fundamentais para a investigação”.

No entendimento de Pacheco (2006: 20), o “modelo de recolha de dados não é senão a identificação das diversas etapas de uma recolha de informação que, de uma forma coerente e sistemática, nos indicam determinada perspectiva”. No processo de investigação, é importante a aplicação de métodos e técnicas adequadas à realidade estudada, capaz de captar, o mais exato possível, as características específicas do ambiente e dos atores em ação. De acordo com a compreensão de Cervo e Bervian (1983: 23):

“Em seu sentido mais geral, o método é a ordem que se deve impor aos diferentes processos necessários para atingir um fim dado ou um resultado desejado. Nas ciências, entende-se por método o conjunto de processos que o espírito humano deve empregar na investigação e demonstração da verdade. O método não se inventa. Depende do objeto da pesquisa”.

¹⁷⁶ William Foddy (1996) destaca que existe um conjunto de investigadores de diferentes quadrantes teóricos, incluindo etnometodólogos, antropólogos culturais e etnógrafos, que entendem que “as ciências sociais se devem interessar mais por dimensões ‘vivas’ pelos seres humanos do que por impactos de quaisquer fenómenos físicos. Neste contexto, favorecem-se procedimentos de recolha de informações julgados mais adequados para captar a subjectividade dos actores, designadamente os baseados no contacto directo e prolongado com o meio social em estudo, participando nas interacções sociais e inquirindo através de perguntas abertas e não directivas, permitindo aos observados exprimirem-se pelas suas próprias palavras e não através de um conjunto preestabelecido de respostas”.

¹⁷⁷ No livro *Etnografia e produção de conhecimento: reflexões críticas a partir de uma investigação com ciganos portugueses*, Maria José CASA-NOVA (2009) apresenta importante trabalho de investigação na área das ciências sociais, realizado numa comunidade cigana residente na periferia da cidade do Porto, em Portugal.

Nos subitens deste tópico, apresenta-se análise referente às opções de recolha de dados assumidas neste estudo de caso, quais sejam: entrevistas semiestruturadas, observação participante e análise de documentos.

4.4.1. A entrevista

A entrevista consiste na técnica de maior relevância¹⁷⁸ para a coleta dos dados no desenvolvimento desses estudos. Considerada como uma das mais importantes técnicas utilizadas em estudos de caso de organizações educativas, a entrevista viabiliza a obtenção de modo direto de informações essenciais para o trabalho de pesquisa, dados objetivos e exclusivos não possíveis de ser descobertos¹⁷⁹ em documentos e observações pessoais. Para Stake (2007: 81), muito “do que nós próprios não conseguimos observar já foi ou está a ser observado por outros. Dois dos usos mais importantes dos estudos de caso são para obter as descrições e as interpretações de outros”. Preliminarmente, sobre entrevista, Bogdan e Biklen (1994: 134) destacam:

“Quase todos nós já fizemos entrevistas. O processo parece-nos tão familiar que as fazemos sem pensar. Uma entrevista consiste numa conversa intencional, geralmente entre duas pessoas, embora por vezes possa envolver mais pessoas (Morgan, 1988), dirigida por uma das pessoas, com o objectivo de obter informações sobre a outra”.

A relação estabelecida entre o pesquisador e o pesquisado na entrevista é de interação, o que viabiliza a formação de um ambiente de confiança entre o pesquisador e quem responde às perguntas. Conforme a sensação de segurança por parte do entrevistado avança, este relata com mais profundidade e detalhes os dados e as informações do conhecimento do qual é detentor exclusivo com relação aos temas e objeto de estudo. De acordo com Lüdke e André (1986: 34):

“A grande vantagem da entrevista sobre outras técnicas é que ela permite a captação imediata e corrente da informação desejada, praticamente com qualquer tipo de informante e sobre os mais variados tópicos. Uma entrevista bem feita pode permitir o tratamento de assuntos de natureza estritamente pessoal e íntima, assim como temas de natureza complexa e de escolhas nitidamente individuais. Pode permitir o aprofundamento de pontos levantados por outras técnicas de coleta de alcance mais superficial, como o questionário”.

¹⁷⁸ Bogdan e Biklen (1994: 134) chamam a atenção para a condição de que “em investigação qualitativa, as entrevistas podem ser utilizadas de duas formas. Podem constituir a estratégia dominante para a recolha de dados ou podem ser utilizadas em conjunto com a observação participante, análise de documentos e outras técnicas. Em todas estas situações, a entrevista é utilizada para recolher dados descritivos na linguagem do próprio sujeito, permitindo ao investigador desenvolver intuitivamente uma idéia sobre a maneira como os sujeitos interpretam aspectos do mundo”.

¹⁷⁹ Stake (2007) esclarece que o entrevistador qualitativo deve ter preocupação com o cumprimento de alguns objetivos, como resultado de perguntas orientadas para os problemas. “O propósito para a maior parte dos entrevistadores não é obter simples respostas de sim ou não, mas a descrição de um episódio, uma ligação entre factos, uma explicação. Formular as questões e prever as perguntas que evocam boas respostas é uma arte especial” (Stake, 2007: 82).

É conceituada como entrevista estruturada ou padronizada aquela que o pesquisador submete todos os entrevistados a uma relação sequencial de perguntas iguais, de forma similar ao contexto da aplicação de um questionário, com uma pessoa presente, capaz de dirimir dúvidas sobre as questões. A entrevista estruturada é, normalmente, indicada para a obtenção de resultados padronizados, passíveis de análise comparativa na maior parte dos casos, por meio de instrumentos estatísticos. Entendem Bogdan e Biklen (1994: 135) que, quando “o entrevistador controla o conteúdo de uma forma demasiado rígida, quando o sujeito não consegue contar a sua história em termos pessoais, pelas suas próprias palavras, a entrevista ultrapassa o âmbito qualitativo”. Numa outra direção, como se fosse oposta, da entrevista do tipo padronizada, situa-se o depoimento e/ou testemunho, em que o entrevistado não é propriamente interrogado; ele é estimulado a expor, espontaneamente, determinado tema ou caso, sem que o entrevistador promova interferências contrapondo as suas narrativas. É o que Bogdan e Biklen (1994: 135) designa de entrevista muito aberta:

“No outro extremo do contínuo estruturada/não estruturada situa-se a entrevista muito aberta. Neste caso, o entrevistador encoraja o sujeito a falar sobre uma área de interesse e, em seguida, explora-a mais aprofundadamente, retomando os tópicos e os temas que o respondente iniciou. Neste tipo de entrevista, o sujeito desempenha um papel crucial na definição do conteúdo da entrevista e na condução do estudo”.

Como condição intermediária¹⁸⁰ entre esses dois polos, encontra-se o tipo de entrevista denominada de semiestruturada, que se desenvolve com base em um guião preliminarmente elaborado pelo pesquisador, assumido numa perspectiva de que sua aplicação não será rigorosa, permitindo flexibilidade para adaptações no desenvolvimento do processo, por parte do investigador.

Em algumas situações, autores apresentam suas dúvidas e entendimentos quanto ao nível de eficácia dos tipos de entrevista estruturada ou não estruturada. Bogdan e Biklen (1994: 135) enfatizam que, nas entrevistas semiestruturadas, “fica-se com a certeza de se obter dados comparáveis entre os vários *sujeitos*, embora se perca a oportunidade de compreender como é que os próprios sujeitos estruturam o tópico em questão”. Por outro lado, na perspectiva de Lüdke e André (1986: 34):

“Parece-nos claro que o tipo de entrevista mais adequado para o trabalho de pesquisa que se faz atualmente em educação aproxima-se mais dos esquemas mais livres, menos estruturados. As informações que se quer obter, e os informantes que se quer contactar, em geral professores, diretores, orientadores, alunos e pais, são mais convenientemente abordáveis através de um instrumento mais flexível”.

¹⁸⁰ “Como se realiza cada vez de maneira exclusiva, seja com indivíduos ou com grupos, a entrevista permite correções, esclarecimentos e adaptações que a tornam sobremaneira eficaz na obtenção das informações desejadas. Enquanto outros instrumentos têm seu destino selado no momento em que saem das mãos do pesquisador que os elaborou, a entrevista ganha vida ao se iniciar o diálogo entre o entrevistador e o entrevistado” (Lüdke e André, 1986: 34).

A realização de entrevistas requer algumas cautelas quanto à logística da sua execução e à atenção ao entrevistado, tais como: ambiente, horário, confidencialidade, conhecimento e percepção do informante. O pesquisador não deve impor sua problemática, tampouco direcionar o diálogo; ele deve estar preparado para ouvir, cuidadosamente, as variadas informações do entrevistado, num contexto em que ele esteja à vontade e com conhecimento sobre o que se manifesta. Bogdan e Biklen (1994: 135) orientam que se deve, no início da entrevista,

“informar com brevidade o sujeito do objectivo e garantir-lhe (se necessário) que aquilo que será dito na entrevista será tratado confidencialmente. Muitos sujeitos, a princípio, ficam apreensivos, negando a existência de alguma coisa importante para dizer. Nestes casos, o entrevistador tem de ser encorajador e apoiante. Com menos frequência, o potencial sujeito pode desafiá-lo, questionando os seus métodos e a coerência e seriedade do seu estudo. Nestes casos, terá de mostrar firmeza, sem se mostrar defensivo”.

Um guião com questões essenciais, seguindo uma série coerente e progressiva em termos das perspectivas de aprofundamento dos assuntos a serem tratados, é recomendável para apoiar o processo de desenvolvimento da entrevista. Contudo, o entrevistador não pode ficar estritamente submetido ao guia anteriormente preparado e às respostas verbais decorrentes, mas manter atenção durante o diálogo nas comunicações não-verbais expressas, entre outros aspectos, por meio de gestos e reações emocionais.

Sobre as qualidades e habilidades do entrevistador, Lüdke e André (1986: 36) compreendem que é inegável

“que há qualidades específicas que denotam o entrevistador competente, tais como uma boa capacidade de comunicação verbal, aliada a uma boa dose de paciência para ouvir atentamente. Mas é inegável também que essas e outras qualificações do bom entrevistador podem ser desenvolvidas através do estudo e da prática, principalmente se esta partir da observação de outro entrevistador mais experiente, que possa inclusive funcionar como supervisor da prática do iniciante. Não há receitas infalíveis a serem seguidas, mas sim cuidados a serem observados e que, aliados à inventiva honesta e atenta do condutor, levarão a uma boa entrevista”.

É importante ressaltar com base em um olhar global relativamente à técnica da entrevista, as formas de registro dos dados obtidos, especialmente as anotações durante o desenrolar das entrevistas e a gravação do diálogo. O registro, por meio de notas, às vezes, recebe críticas em decorrência da dificuldade de o entrevistador realizar, ao mesmo tempo, durante a entrevista, a função de interpretação das falas do entrevistado e o exercício de apontamento de tudo o que ele tenha falado e/ou informado. Por outro lado, em contrapartida, como condição positiva nesse tipo de registro, identifica-se o fato de que as anotações já incorporam a concepção inicial do entrevistador sobre a integração das falas com os objetivos propostos no

trabalho. Lüdke e André (1986: 37-38) afirmam que é indispensável que o entrevistador “disponha de tempo, logo depois de finda a entrevista, para preencher os claros deixados nas anotações, enquanto a memória ainda está quente. Se deixar passar muito tempo certamente será traído por ela, perdendo aspectos importantes da entrevista que lhe custou tanto esforço”.

No caso da gravação direta em que todas as falas são registradas, o entrevistador pode dedicar toda a atenção ao informante, existindo, no entanto, a dificuldade do trabalho de transcrição, posteriormente, do teor de toda a gravação para arquivo digital ou papel, a partir do que o pesquisador estabelecerá as ênfases e recortes mais importantes para o seu estudo. “A escolha de uma ou outra forma de registro será feita em função de vários fatores”, e “também da preferência, do estilo de cada entrevistador. Em alguns casos é possível até utilizar as duas formas concomitantemente” (Lüdke e André, 1986).

Ainda, para as referidas autoras:

“De qualquer maneira, é importante lembrar que, ao nos decidirmos pela entrevista, estamos assumindo uma das técnicas de coleta de dados mais dispendiosas, especialmente pelo tempo e qualificação exigidos do entrevistador. Quanto mais preparado estiver ele quanto mais informado sobre o tema em estudo e o tipo de informante que irá abordar, maior será, certamente, o proveito obtido com a entrevista. Como em qualquer outra técnica, é necessário verificar cuidadosamente se as informações pretendidas exigem mesmo essa técnica ou se poderiam ser conseguidas por outros meios de aplicação mais fácil e menos cara” (Lüdke e André, 1986: 38).

A importância teórica que conseguiram obter as entrevistas semiestruturadas, em função do interesse dos pesquisadores na sua utilização, com base, entre outras, na perspectiva de esse instrumento recolher com maior facilidade e autenticidade o entendimento das pessoas comparativamente com os resultados expressos em questionários, fez prosperar alguns conceitos e características para as entrevistas semiestruturadas. Coerente com esse cenário, cabe mencionar algumas delas, conforme tipologia descrita por Uwe Flick¹⁸¹ (2005):

- a) A entrevista focalizada – direcionada para a investigação dos meios de comunicação e informação, referente a impacto experimentado por entrevistado em decorrência da exposição a um estímulo de mídia, como, por exemplo, um filme ou programa de rádio. Na concepção de Flick (2005: 78), o “guião da entrevista e a sua condução têm de obedecer a quatro

¹⁸¹ Com base nos trabalhos de Merton e Kendall, Witzel e outros autores, na obra *Métodos Qualitativos na investigação científica*, tradução de Artur M. Parreira. Lisboa: Monitor, Flick (2005: 77-97) apresenta características para 5 (cinco) tipos de entrevistas semiestruturadas.

critérios: não-directividade, especificidade, amplitude e profundidade, e ainda a atenção ao contexto pessoal do entrevistado”.

A “não-directividade” é alcançada por meio da configuração das perguntas, fazendo-se primeiro as questões abertas, seguidas das perguntas semiestruturadas e estruturadas. O pesquisador deve evitar, o máximo possível, preliminarmente, conceber avaliações. Conforme Flick (2005: 78), “começa-se pelas perguntas abertas, aumentando-se o grau de estruturação a pouco e pouco, na entrevista, para evitar que o quadro de referência do entrevistador se imponha às opiniões do entrevistado”.

Com relação ao critério da “especificidade”, é importante que a entrevista não se direcione para o campo das generalizações e procure valorizar os principais aspectos que resgataram impressões de momentos importantes e/ou significativos para o entrevistado. De acordo com Flick (2005: 78):

“A forma de perguntar mais apropriada para este objectivo é aquela que criar menos dificuldades ao entrevistado. Para aumentar a especificidade, deve ser encorajada a *análise retrospectiva*. Nela o entrevistado é ajudado a recordar uma situação específica pelo uso de materiais (por exemplo o excerto de um texto, uma foto)”.

O padrão exercido pelo critério da “amplitude” tem o objetivo de assegurar que, durante a entrevista, sejam tratadas todas as questões de importância para a investigação, sem, contudo, deixar de permitir que o entrevistador, no decorrer da entrevista, exercite a liberdade de iniciativa para a inclusão de outros assuntos do seu interesse. Em complemento, para a realidade desse critério, Flick (2005: 79) adverte que o entrevistador tem uma dupla tarefa:

“cobrir paulatinamente o conjunto dos temas incluídos no guião da entrevista, pela introdução de novos temas ou mudanças de tema. Isto implica também que tem de regressar a temas já aflorados, mas não suficientemente aprofundados, especialmente se tiver a impressão de que o entrevistado desviou a conversa, para evitar algum deles”.

A “profundidade” e o “contexto pessoal” são condições que procuram estimular a riqueza emocional e experiencial do entrevistado para obter o máximo de relato de dados e informações, numa perspectiva pessoal de vinculação às emoções associadas. O resultado desse objetivo como uma tarefa efetiva do entrevistador, no entendimento de Flick (2005: 80), “é avaliar sistematicamente o nível de profundidade que vai atingindo, a fim de deslocar esse

nível para qualquer ponto do ‘continuum de profundidade’ que julgue apropriado a um dado caso”.

- b) A entrevista semipadronizada – considerada um tipo especial de entrevista semiestruturada objetiva tornar explícito o conhecimento implícito das pessoas, a partir da premissa de que o entrevistado possui “um complexo acervo de conhecimentos sobre o assunto estudado. Esse conhecimento inclui hipóteses explícitas imediatas que o entrevistado pode expressar espontaneamente, ao responder a uma questão aberta, e hipóteses implícitas que as complementam” (Flick, 2005: 83). A aplicação da técnica é articulada em 2 (dois) momentos distintos de interação entre o pesquisador e o entrevistado. Num primeiro encontro, são abordadas questões abertas sobre os temas que se necessita obter o conhecimento do entrevistado. Transcritos os diálogos da primeira entrevista e realizada uma sucinta análise do seu conteúdo, num segundo momento os conceitos e enunciados fundamentais oriundos do primeiro encontro são apresentados ao entrevistado para avaliação e validação, por meio da reformulação ou concordância com as manifestações descritas. Flick (2005: 83) esclarece que, para a referida articulação, “o entrevistado tem de ter ajuda metodológica, concretizada na aplicação de diversos tipos de questões” e que estas

“são utilizadas para reconstituir a teoria implícita do entrevistado acerca do assunto, por exemplo, as teorias sobre a confiança e utilizadas pelos conselheiros no seu trabalho com os clientes (consulte-se Flick 1989; 1992a). A entrevista é complementada por uma representação gráfica designada por ‘técnica de assentamento de estrutura’. Aplicando-a em conjunto com o entrevistado, as suas afirmações em anteriores entrevistas adquirem uma estrutura. Este trabalho conduz ainda a uma validação comunicacional, quer dizer, obtém-se o seu acordo com as afirmações feitas” (Flick, 2005: 83).

- c) A entrevista centrada no problema – de acordo com Flick (2005: 87): “a entrevista centrada no problema, sugerida por Witzel (1982; 1985) suscitou algum interesse e foi aplicada principalmente na Psicologia alemã”. Com base em um guião de entrevista e estratégias adequadas, torna-se possível colher dados biográficos com foco num problema definido. Apresenta, como características, 3 (três) critérios centrais: centralização no problema em que a orientação do pesquisador é direcionada para um problema social de relevância; orientação para o objeto, condição que os métodos são desenvolvidos ou alterados, em função do objeto de investigação; e orientação processual, voltada para compreensão do processo investigativo e do objeto de pesquisa. Vale referenciar, nesse caso da entrevista centrada no problema, os

4 (quatro) procedimentos de concepção e/ou estratégias utilizadas pelo investigador: um questionário precedente que viabilize ao investigador colher alguns dados de menor importância preliminarmente¹⁸² à entrevista; o guião da entrevista, utilizado para apoiar e orientar a narrativa do entrevistado, além de ajudar na manutenção do foco do diálogo; o registro gravado, no qual todos os diálogos ficam registrados; e o pós-escrito (protocolo da entrevista), composto por anotações, informações e impressões importantes para assegurar a validação da entrevista, inclusive para posterior interpretação de contextos da mesma.

- d) A entrevista de especialistas – diferentemente das entrevistas biográficas, na entrevista de especialistas há um menor interesse no entrevistado como pessoa do que em sua capacidade de perito para um determinado campo de atividade, e sua inclusão no estudo assume a perspectiva de representante de um conjunto específico de pessoas de idêntica especialidade. Flick (2005: 92) esclarece que, nesse tipo de entrevista, o “leque de informações potencialmente relevantes fornecidas pelo entrevistado é mais limitado que noutras entrevistas”. São causas de dificuldades nas entrevistas a especialistas: bloqueio do andamento da entrevista, em função do perito descobrir sua incompetência na matéria; o entrevistado procurar envolver o entrevistador nos problemas vivenciados no terreno; a mudança de postura do especialista, se comportando num momento como perito e em outro como pessoa, criando mais informações sobre si próprio do que sobre seu conhecimento de perito; e quando o entrevistado evita o diálogo de perguntas e respostas e utiliza a entrevista como oportunidade para expor suas competências e conhecimentos. Nesse caso, a importância do guião cresce, uma vez que irá garantir que a entrevista não derive para temas sem significação e que o pesquisador mantenha o domínio sobre o processo de interlocução.

No entendimento de Flick (2005: 93):

“A necessidade de o entrevistador mostrar na entrevista que também está familiarizado com o tema é uma condição básica para o êxito da entrevista. A interpretação da entrevista de especialidade tem como principal objectivo analisar e comparar o conteúdo dos conhecimentos do perito”.

¹⁸² Na opinião de Flick (2005: 90) a aplicação de “um breve questionário em conjugação com a entrevista é frutuosa, pois permite que o investigador colha dados menos importantes que o tema da entrevista (por exemplo, demográficos), antes de a realizar. Isso permite-lhe reduzir o número de perguntas e utilizar o tempo da entrevista para os temas fundamentais - uma possibilidade particularmente valiosa quando o tempo de que se dispõe é curto. Mas em vez de passar o questionário antes da entrevista, como Witzel sugere, parece mais sensato aplicado no fim, para que a sua estrutura de perguntas e respostas não condicione o diálogo, na entrevista”.

e) A entrevista etnográfica – Apesar de a observação participante constituir um instrumento muito utilizado na investigação de campo, a entrevista etnográfica também está ganhando espaço no terreno. Uma dificuldade consiste em converter as conversações não estruturadas, surgidas em alguns casos de forma ocasional, em encontros não programados, em entrevistas adequadas à recolha das experiências e conhecimentos das pessoas acerca dos tópicos da investigação. Flick (2005: 93) alerta que, nessa conjuntura, o quadro local e temporal é “delimitado com menos precisão que noutras situações de entrevista, onde o tempo e o lugar são exclusivamente preparados para isso”. Algumas condições caracterizam a diferença entre a entrevista etnográfica e conversas cordiais: solicitação específica para a realização da entrevista; esclarecimento dos objetivos da pesquisa pelo investigador, além de explicações sobre a forma de desenvolvimento do estudo; e apresentar questões descritivas e estruturais, e de contraste, que fornecem dados sobre as perspectivas utilizadas pelas pessoas, para distinguir objetos e ocorrências do seu mundo. Em função de estudos etnográficos desenvolvidos, Casa-Nova (2009: 97-98) relata que:

“A entrevista em profundidade ou etnográfica constituiu-se num auxiliar de recolha de informação fundamental dado permitir-me averiguar (quando possível) da coerência das acções dos sujeitos-actores observados, possibilitando uma comparabilidade entre os dados, bem como a recolha de novos dados. A entrevista etnográfica é uma entrevista ‘que acontece após a construção de uma relação empática entre entrevistador e entrevistado’ (Heyl, 2001: 379)”.

Neste trabalho, foram utilizadas entrevistas semiestruturadas na recolha de dados com a finalidade de captação, em profundidade, dos entendimentos e experiência de atores-chave [reitor, 8 (oito) pró-reitores, 10 (dez) diretores e 2 (dois) representantes da sociedade civil no Conselho Superior] quanto à realidade do IFRN de funcionamento *multicampi* e de oferta de educação em diferentes modalidades e níveis de ensino. O contexto de mais burocrática ou mais debilmente articulada identificado com as ações organizacionais foi uma circunstância enfrentada, tendo em vista que eram questões de referência do estudo.

O que se procurou perceber, nas entrevistas, estava vinculado à análise da interpretação dos atores sobre a dimensão organizacional, autonomia e o processo de tomada de decisão da organização Instituto Federal, no Rio Grande do Norte. Os locais e calendário das entrevistas foram previamente acertados com os entrevistados, com as falas registradas por meio de gravação de áudio, que, após transcritas, viabilizaram as escolhas das ênfases e recortes mais significativos do estudo.

Concernente à seleção dos entrevistados, num total de 21 (vinte e um), a escolha do reitor e de todos os pró-reitores se deu em função deles integrarem o mais alto escalão da equipe dirigente; no caso dos 10 (dez) diretores, representados por 6 (seis) diretores-gerais e 4 (quatro) diretores acadêmicos, foi escolhido um dirigente por cada *Campus*, contemplando os 2 (dois) *Campi* da pré-expansão e os 3 (três) da fase 1 do projeto de expansão da rede federal, e uma representação de 5 (cinco) diretores, dentre os dirigentes dos 10 (dez) *Campi* implantados na fase 2 (dois) da referida expansão. Completando a amostra da seleção, foram escolhidos os 2 (dois) conselheiros indicados pelas entidades dos trabalhadores e representantes da sociedade civil no Conselho Superior. Em termos territoriais, dentro do Rio Grande do Norte, a seleção contempla 3 (três) *Campi* na capital e 7 (sete) em cidades do interior do Estado.

O guião de entrevista foi elaborado com base nas seguintes questões temáticas:

- 1) Após 5 (cinco) anos de criação da organização educativa Instituto Federal no Brasil, o que é que está claro ou não, quanto a finalidades e características, objetivos e à forma de estruturação administrativa, no IFRN?
- 2) A lei que criou a rede nacional de Institutos Federais não estabeleceu uma identidade de administração para essas organizações, permitindo autonomia a cada Instituto de definir sua forma de gestão. Considerando essa condição individualizada de autonomia, quais os aspectos positivos e/ou de constrangimentos, resultantes, nacionalmente, para a rede de Institutos Federais?
- 3) Como acontece a participação do Colégio de Dirigentes e do Conselho Superior, que atuam no estabelecimento de políticas, na elaboração de normativas e no acompanhamento da ação executiva do Reitor e dos Diretores-Gerais do *Campi*, no processo decisório do IFRN?
- 4) Como as decisões, emanadas do Conselho Superior, Colégio de Dirigentes e Reitoria, são percebidas nos *Campi*, no tocante aos aspectos de objetividade e democracia?
- 5) Qual é a realidade administrativa do IFRN quanto ao processo de centralização, na perspectiva da Reitoria e dos *Campi*?
- 6) A estrutura administrativa da Reitoria, sob a ótica da autonomia e articulação, é adequada às dimensões estratégicas do IFRN como organização *multicampi* e de ensino multinível?
- 7) Os *Campi*, enquanto escolas estão aptos a atuar com qualidade no atingimento das finalidades acadêmicas definidas para o IFRN, de ofertar: cursos de Formação Inicial e

Continuada (FIC), cursos técnicos (EJA, integrado e subsequente), cursos superiores (licenciaturas e bacharelados), pós-graduação, desenvolver pesquisas e realizar extensão?

- 8) Quais as necessidades de aperfeiçoamento do IFRN, para atuar com qualidade, como organização educativa *multicampi* e ofertar educação em diferentes modalidades e níveis de ensino?

As entrevistas aconteceram num ambiente de conversa saudável, num período de 37 (trinta e sete) dias, compreendido entre a última semana de setembro e a primeira semana de novembro do ano de 2014, na cidade de Natal-RN, nas instalações da Reitoria do IFRN, do *Campus* Natal-Central e dos prédios das Federações dos Trabalhadores da Agricultura e Indústria do Estado do Rio Grande do Norte, respectivos ambientes de trabalho do diretor do *Campus* Natal-Central e dos conselheiros do Conselho Superior que integraram a amostra de pessoas da pesquisa; tendo os entrevistados demonstrado conhecimento sobre as questões analisadas.

Preliminarmente, obteve-se do entrevistado autorização para a publicação, para fins acadêmico-científicos da tese, do conteúdo da entrevista, ao mesmo tempo que se lhe garantiu sigilo ético-científico de proteção à imagem, dando-lhe oportunidade de escolha entre a designação: dirigente A, B...U, de preferência, para indicação quando, no trabalho, surgir mencionado conteúdo de sua fala.

O tempo de duração de gravação de cada entrevista variou entre 43 (quarenta e três) minutos a 62 (sessenta e dois) minutos, tendo a maior parte das entrevistas sido realizadas dentro do intervalo entre 50 (cinquenta) e 55 (cinquenta e cinco) minutos. Afora a inexperiência do pesquisador no processo de desenvolvimento da técnica, a superação das dificuldades quanto à compatibilização de agenda entre as partes e, especialmente, o deslocamento para realização das entrevistas com os dirigentes de 7 (sete) *campi* em cidades do interior do Estado, avançou com o acatamento de sugestão de alguns deles, para que as referidas entrevistas acontecessem no prédio da reitoria, local onde estariam nos dias de seus deslocamentos a Natal durante o mês de outubro/2014. Nesse mesmo diapasão, transcorreram as reuniões com os outros dirigentes dos 2 (dois) *campi* com sede na capital e com os dirigentes lotados na Reitoria, com as dificuldades de horários, neste caso, sendo facilitadas a compatibilização, pela presença diária do investigador no mesmo local de trabalho.

O processo de transcrição das entrevistas, contudo, realizado com o apoio de pessoa que já havia desenvolvido trabalho semelhante em menor escala, mostrou-se lento e preocupante quanto ao

cronograma de atividades da tese, tendo sido executado no período de 4 (quatro) meses, do início do mês de novembro de 2014 até o final de fevereiro do ano de 2015.

4.4.2. A observação participante

A aplicação da técnica de observação participante tem seus princípios conceituais vinculados aos estudos da etnografia¹⁸³, método de coleta de dados atrelado à ciência da antropologia¹⁸⁴ que se dá por meio da presença do pesquisador no campo de ocorrência da investigação. Isso viabiliza averiguar o contexto e observar as pessoas no ambiente onde as situações acontecem, além de poder compartilhar ações com os indivíduos do grupo estudado.

A integração do investigador no terreno acontece conforme as suas habilidades pessoais e emocionais, sua capacidade de percepção dos fenômenos e perspectivas de análise, mas não deve acontecer de forma frouxa e desinteressada, porque é importante que sua presença seja bem acolhida pelas pessoas. Sobre a incorporação do investigador ao campo, Bell (1991: 8) chama a atenção no sentido que “the researcher has to be accepted by individuals or groups being studied, and this can mean doing the same job or living in the same environment and circumstances at the subjects for lengthy periods”.

São fundamentos vitais para uma eficiente ação do pesquisador: a atenção diligente, o rigor metodológico e comportamento ético; além de instrumentos de registro de informações, como diário¹⁸⁵ para apontamentos e outros recursos eletrônicos. É necessário que, durante a observação, o investigador faça, adequadamente, os registros dos fatos acontecidos para posterior avaliação dos problemas e/ou da história. Conforme Stake (2007: 78), a “história começa muitas vezes a ganhar forma durante a observação, e outras vezes só emerge quando a escrita de muitas observações começa a jorrar”, e, em muitas vezes,

¹⁸³ De acordo com Judith Bell (1991: 7-8), o “estilo etnográfico de pesquisa de campo foi desenvolvido originalmente por antropólogos que queriam estudar uma sociedade ou algum aspecto de uma sociedade, cultura ou grupo em profundidade. Eles desenvolveram uma abordagem que dependia fortemente da observação e, em alguns casos, com a integração total ou parcial da sociedade estudada. Esta forma de observação participante permitiu que os pesquisadores, tanto quanto era possível, compartilhar as mesmas experiências que os sujeitos e, assim, entender melhor por que eles agiram daquela maneira. Esta abordagem não é mais limitada a estudos antropológicos e tem sido efetivamente usada em um bom número de estudos de pequenos grupos” (tradução livre de texto original em inglês).

¹⁸⁴ No entendimento de Gummesson (1991:114), em seu sentido mais amplo, “a antropologia é um estudo de uma série de fenômenos culturais como costumes, crenças, comportamento e organização social da humanidade. Na verdade, os pesquisadores trabalham muito como antropólogos” (tradução livre de texto original em inglês).

¹⁸⁵ Conforme Natércio Afonso (2005: 93), o diário de campo constitui um “tipo de registro habitualmente utilizado na observação não estruturada. Consiste num relato cotidiano da atividade do investigador, geralmente com um carácter reflexivo e prospectivo, no que respeita ao enquadramento teórico e à condução da estratégia da investigação”.

“parece não haver história, ou seja, nada que se relacione muito com as questões problemáticas, nada que abra as profundidades do caso. Alguns investigadores descobrem histórias onde outros não o fazem, o que chega a ser preocupante. Até que ponto estão eles a inventá-las? A maioria dos leitores quer a história verdadeira, mas eles também esperam que os investigadores se coloquem na interpretação, encontrando significados que outros não conseguem apreender” (Stake, 2007: 78).

Por outro lado, não pode acompanhar o investigador na chegada ao terreno qualquer conceito prévio ou princípio preestabelecido que não tenha, anteriormente, sido submetido à adequada análise. Seus sentimentos, contudo, não devem ser reprimidos, haja vista a relevância do fator emoções para o processo de interação entre as pessoas. Bogdan e Biklen (1994: 133) entendem que

“os sentimentos do observador podem constituir um importante indicador dos sentimentos do sujeito e, como tal, uma fonte de reflexão. Podem também ajudar o investigador a formular questões que o conduzam às experiências dos sujeitos. Neste sentido, as reacções emocionais do observador são uma fonte de intuições de investigação. Se cuidadosamente separadas, selectivamente apresentadas e apropriadamente expressas, podem também ser uma maravilhosa via para desenvolver uma relação”.

A observação participante é realizada diretamente, sem intermediários, contudo a intensidade de participação no campo varia de caso para caso, em consonância com o respectivo plano de investigação. A observação é, particularmente, uma técnica de recolha de dados. Conforme Afonso (2005: 91-92), ela é

“útil e fidedigna, na medida em que a informação obtida não se encontra condicionada pelas opiniões e pontos de vista dos sujeitos, como acontece nas entrevistas e nos questionários. Os produtos da observação tomam geralmente a forma de registros escritos pelo investigador, ou registros em vídeo realizados pelo investigador ou por outrem sob a sua orientação”.

Na situação de o pesquisador desenvolver estudo de investigação em sua própria organização, Bell (1991: 89) chama a atenção para o fato de que

“this familiarity may cause you to overlook aspects of behaviour that would be immediately apparent to a non-participant observer seeing the situation for the first time. However, whether you are observing as a participant or a non-participant, your role is to observe and record in as objective way as possible, and then to analyse and to interpret the data you gather”.

É provável que, ao participar de estudos de casos nas organizações educativas, o pesquisador venha a ser envolvido em contextos de conflitos, sendo apropriado não tomar partido por uma ou outra parte, mantendo-se, o máximo possível, imparcial, garantindo, assim, aproximação e diálogo com os diversos segmentos em possível conflito. Na concepção de Bogdan e Biklen (1994: 130):

“Embora o conflito numa escola possa causar problemas ao investigador, pode simultaneamente proporcionar uma oportunidade para o observador astuto compreender a dinâmica do confronto e da negociação. Em tempos

de conflito, as pessoas podem abertamente revelar as suas perspectivas sobre o que acham importante. Como tal, o estudo de uma escola em conflito pode transformar-se numa experiência particularmente produtiva”.

Outra questão geralmente levantada sobre o processo de observação diz respeito ao tempo de duração dos momentos e ao período dessa observação, sendo natural que as sessões iniciais do trabalho tenham limite de tempo menor e à proporção que avance a integração do pesquisador no terreno, também sejam ampliados os horários destinados à observação. Bogdan e Biklen (1994: 133) propõem que o investigador

“não deve ficar no local mais tempo do que aquilo que a sua memória lhe permite ou do que o tempo de que dispõe para redigir as notas após a sessão. Geralmente o trabalho de campo é mais divertido do que a redacção das notas, existindo, por isso, uma tendência para se passar no local mais horas do que as necessárias. O trabalho de campo exige disciplina”.

Concretamente, um desafio para o pesquisador consistiu na “participação” nas reuniões, não pela dificuldade de acesso, já que esse era garantido pelos regimentos dos colegiados assegurando o direito de presença de qualquer servidor nas reuniões, mas pela condição de que alguns dos temas debatidos e deliberados no Conselho Superior e Colégio de Dirigentes, o interessavam funcionalmente, aspecto possível de influenciar na atividade de observação.

É válido destacar que, apesar de os contatos do pesquisador com os membros do Conselho Superior e do Colégio de Dirigentes permitirem análises individuais sobre temas de interesse da investigação, buscou-se sempre a manutenção de um posicionamento ético no sentido de não desenvolver relações durante os trabalhos de observações que viessem influenciar nos procedimentos dessa técnica.

O objetivo do plano de observação contemplou o registro escrito de situações e manifestações acontecidas durante as reuniões, cujos recortes, como produto da observação, tivessem valor teórico para o estudo.

Como ações complementares às observações e às anotações foram comparadas com as atas das respectivas reuniões. A observação participante, nas sessões dos referidos colegiados, oportunizou ao pesquisador vivenciar momentos de conflitos e tensões enfrentados nos seus respectivos processos deliberativos.

Foram assistidas e observadas 18 (dezoito) reuniões dos colegiados no ano de 2013, sendo: 6 (seis) em reuniões do Conselho Superior (Consup), totalizando 21 (vinte e uma) horas e 30 (trinta) minutos; e 12 (doze) no Colégio de Dirigentes (Codir), num total da ordem de 55 (cinquenta e cinco) horas e 15 (quinze) minutos. Cabe mencionar que as reuniões dos colegiados, geralmente, extrapolam o horário

previsto para término. No caso do Conselho Superior, as convocações, normalmente, são para sessões de 3 (três) horas, tendo havido, em 2013, uma extrapolação média de tempo em cada uma dessas reuniões, da ordem de 35 (trinta e cinco) minutos. Relativamente ao Colégio de Dirigentes, considerando o espaço de 4 (quatro) horas previsto para as sessões de maior duração, mesmo assim, esse tempo não foi suficiente para a efetivação das reuniões, que, em média, atingiram acréscimo superior a 39 (trinta e nove) minutos, por sessão.

Como observador iniciante, surgiram de imediato, logo as dúvidas do que deveria ser priorizado na observação das dinâmicas das sessões e, especialmente, quanto ao julgamento de quais dados e informações deveriam virar anotações e registros importantes para o desenvolvimento do trabalho. Havia também uma insegurança quanto ao nível de análise e aproximação ou não com membros dos colegiados, acerca de temas e/ou assuntos integrantes das pautas das reuniões, numa tentativa de distanciamento das problemáticas e da “arena política” que envolvem alguns debates, com vistas à manutenção de uma condição de tranquilidade para a percepção de fatores indicadores voltados para a pesquisa da realidade organizacional, considerada como premissa, debilmente articulada.

No contexto geral das observações, independentemente de fatores que, provavelmente, serão validados por outros instrumentos de recolha, acredita-se que cabe referência a algumas realidades identificadas, tais como: a) a utilização de voz por parte de pessoa da plateia (assistente da reunião) para se posicionar e propor encaminhamento conforme seu interesse e visão, relativamente a ponto de pauta sob a análise dos conselheiros, situação aparente, por um lado, de avanço democrático, e por outro, não prevista nas normas regimentais dos colegiados; b) apesar da documentação, geralmente extensa, relativa à pauta das reuniões ser disponibilizada com antecedência para os conselheiros, durante a sessão muitos demonstram não terem analisado os referidos documentos, alguns procurando se inteirar no momento do que se trata, para acompanhar votação de consenso; c) a falta de conselheiro relator com o respectivo parecer, acerca das matérias pautadas, conduz a presidência dos colegiados a constantes exposições, esclarecimentos e/ou debates dos temas submetidos à análise; d) especialmente nas reuniões do Colégio de Dirigentes, foi perceptível a falta de atenção de conselheiros para temas em exposição e/ou avaliação plenária, ao mesmo tempo que permanecem concentrados em computadores pessoais, desenvolvendo atividades diversas.

4.4.3. A análise de documentos

Dentre os instrumentos de recolha de dados, a análise documental apresenta características importantes de informações, especialmente no caso das organizações, como fonte primária do seu processo histórico de desenvolvimento, por meio dos registros consolidados em documentos¹⁸⁶. A análise documental¹⁸⁷ pode ser utilizada pelo pesquisador em alguns casos como instrumento principal do processo de investigação e/ou, em outros, como opção metodológica complementar, considerando que, na maioria das vezes, os documentos, apenas, contêm as decisões tomadas, ou seja, informações escolhidas como de entendimento final, não contemplando os dados ignorados, além das referências das questões causadoras de dificuldades enfrentadas durante as elaborações dos registros. De acordo com Lüdke e André (1986: 38):

“Embora pouco explorada não só na área de educação como em outras áreas de ação social, a análise documental pode se constituir numa técnica valiosa de abordagem de dados qualitativos, seja complementando as informações obtidas por outras técnicas, seja desvelando aspectos novos de um tema ou problema”.

Partindo de hipóteses e/ou premissas de suas expectativas, o pesquisador procura encontrar em documentos¹⁸⁸, tais como: legislações, normas administrativas, publicações, materiais instrucionais, etc, ocorrências e dados informados que comprovem ou não suas ideias. Na opinião de Lüdke e André (1986: 39), os documentos representam “uma fonte ‘natural’ de informação. Não são apenas uma fonte de informação contextualizada, mas surgem num determinado contexto e fornecem informações sobre esse mesmo contexto” e que

“uma vantagem adicional dos documentos é o seu custo, em geral baixo. Seu uso requer apenas investimento de tempo e atenção por parte do pesquisador para selecionar e analisar os mais relevantes. Outra vantagem dos documentos é que eles são uma fonte não reativa, permitindo a obtenção de dados quando o acesso ao sujeito é impraticável (pela sua morte, por exemplo) ou quando a interação com os sujeitos pode alterar seu comportamento ou seus pontos de vista”.

¹⁸⁶ Para Stake (2007: 85): “muito frequentemente, os documentos servem como substitutos de registros de actividade que o investigador não poderia observar diretamente. Às vezes, é claro, a pessoa que faz os registros é um observador mais especialista do que o investigador”.

¹⁸⁷ Essa análise é considerada por Natércio Afonso (2005: 88) como “pesquisa arquivística”, consistindo “na utilização de informação existente em documentos anteriormente elaborados, com o objectivo de obter dados relevantes para responder às questões de investigação. Neste âmbito, o investigador não precisa de recolher a informação original. Limita-se a consultar a informação que foi anteriormente organizada com finalidades específicas, em geral, diferentes dos objetivos da pesquisa”. Ainda segundo o autor “uma das grandes vantagens desta técnica de recolha de dados reside no facto de poder ser utilizada como metodologia não interferente, isto é, como uma abordagem não reactiva em que os dados são obtidos por processos que não envolvem recolha directa de informação a partir dos sujeitos investigados”.

¹⁸⁸ Lüdke e André (1986: 40) chamam a atenção para que “a escolha dos documentos não é aleatória. Há geralmente alguns propósitos, idéias ou hipóteses guiando a sua seleção. Por exemplo, para uma análise do processo de avaliação nas escolas o exame das provas pode ser muito útil. Já para o estudo da interação grupal dos alunos a análise das provas pode não ser necessária”.

A análise de documentos é uma técnica de recolha de dados considerada muito adequada para utilização em algumas circunstâncias, tais como: quando o investigador apresenta dificuldades de acesso a dados e pessoas, em função de impossibilidades quanto a deslocamento ou tempo e/ou da inserção no ambiente de estudo; para validação de dados e informações obtidas por meio da recolha de outras técnicas, como por exemplo: observação, entrevista e/ou questionário; e, ainda, quando os estudos da investigação recaem sobre formas de produção escrita de pessoas, como, por exemplo: diários, dissertações, cartas e outros. No entendimento de Stake (2007: 84), a coleta de dados por meio do estudo de documentos

“segue a mesma linha de pensamento que observar ou entrevistar. É preciso termos a mente organizada e, no entanto, aberta a pistas inesperadas. As perguntas de investigação devem ser cuidadosas e antecipadamente formuladas e deve ser estabelecido um sistema para manter as coisas na linha de trabalho definida. A utilidade potencial de documentos diferentes deverá ser avaliada também antecipadamente e o tempo deve ser distribuído para que seja gasto de forma sensata”.

Geralmente, as críticas direcionadas à análise documental estão relacionadas à pouca representatividade do acervo de documentos acerca do objeto de estudo, tendo em vista a realidade da existência de limitação dos registros escritos nas organizações, em face do elevado número de ações e resultados vivenciados. Constitui, ainda, motivo de críticas a perspectiva de que os autores podem utilizar os documentos como escolhas arbitrárias para o enfoque de aspectos e temáticas desejadas. Nessa questão, Lüdke e André (1986: 40) contestam a crítica, destacando ser

“do próprio propósito da análise documental de fazer inferência sobre os valores, os sentimentos, as intenções e a ideologia das fontes ou dos autores dos documentos. Essas escolhas arbitrárias dos autores devem ser consideradas, pois, como um dado a mais na análise”.

Observada a caracterização de Lüdke e André (1986), para efeito de atuação metodológica e prática de análise, os documentos devem ser selecionados em 3 (três) tipos: oficial – compreendendo leis, decretos, portarias, etc; técnico – envolvendo relatórios, textos, planos, etc.; e pessoal – referente a autobiografias, cartas, diários, etc.

Nas organizações burocráticas e, especialmente, nas escolas, existe uma tradição de produção de muitos documentos oficiais, representados por comunicações escritas e regulações. São portarias, memorandos, notas técnicas, avisos, editais, boletins de serviço e informativos, regulamentos, deliberações, documentos de políticas e comunicados, atas, pareceres, planos de ação, relatórios, entre muitos outros. Na percepção de Bogdan e Biklen (1994: 180), esses materiais

“têm sido encarados por muitos investigadores como extremamente subjectivos, representando os enviesamentos dos seus promotores e, quando escritos para consumo externo, apresentando um retrato brilhante e irrealista de como funciona a organização. Por esta razão, muitos investigadores não os consideram importantes, excluindo-os da categoria de “dados”. É exactamente *por* estas propriedades (e outras) que os investigadores qualitativos os vêem de forma favorável”.

Na opinião dos autores, “os investigadores não estão interessados na ‘verdade’ como é convencionalmente concebida. Eles não estão à procura do ‘verdadeiro retrato’ de qualquer escola”. O interesse

“na compreensão de como a escola é definida por várias pessoas impele-os para a literatura oficial. Nesses documentos os investigadores podem ter acesso à ‘perspectiva oficial’, bem como às várias maneiras como o pessoal da escola comunica. Muito do que chamamos *documentos oficiais* está facilmente disponível para o investigador, embora alguns estejam protegidos por serem privados ou secretos” (Bogdan e Biklen, 1994: 180).

Neste estudo, a delimitação da análise documental ficou ajustada a um conjunto de documentos oficiais considerados relevantes, especialmente constituídos pela legislação federal de criação e organização dos Institutos Federais e a legislação produzida em nível do Instituto de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (estatuto, regimentos, resoluções, deliberações, projeto político-pedagógico, etc), além de outros, como atas de reuniões do Conselho Superior (Consup) e do Colégio de Dirigentes (Codir), que poderiam revelar elementos de orientações estratégicas complementares aos dados adquiridos por meio das entrevistas e das observações.

Para seleção dos documentos, foram consideradas as regras (Bardin, 1977) da homogeneidade, em que a escolha obedece ao critério de enquadramento na temática geral da investigação e da pertinência, uma vez que o documento precisa estar adequado, enquanto fonte de informação, aos objetivos e ao objeto de investigação.

Para o tratamento dos dados dos documentos institucionais selecionados, foi utilizada a técnica da análise de conteúdo. Os dados foram escolhidos após uma “leitura flutuante” do material levando a efeito os contextos organizacionais de tendências entre as ações desenvolvidas e a definição dos atos normativos legais, considerados como referências estabelecidas. De certa forma, trabalhava-se com a perspectiva de um evidente grau de conformidade entre os atos normativos e as ações realizadas, mas, ao mesmo tempo, com a expectativa de encontrar “infidelidades normativas” (Lima, 1992) em face da complexidade das práticas *multicampi* e multiníveis da organização IFRN, sem esquecer que, em muitos casos, as ambiguidades e articulações débeis dessas práticas decorrem da interpretação casual dada aos

normativos, em contexto de estratégias de afirmação de poder¹⁸⁹ dentro do cenário organizacional. O estudo dos documentos constituiu uma oportunidade para uma análise posterior das práticas em termos de congruência visando detectar as “fugas” ou “infidelidades” protagonizadas pelos actores e/ou estruturas organizacionais.

Fizeram parte da amostra da consulta de documentos: a Lei nº 11.892/2008, que instituiu a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, criando os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, bem como as leis que lhe acrescentaram alterações (a de nº 12.677, de 25 de junho de 2012 e a de nº 12.863, de 24 de setembro de 2013); o Decreto nº 6.095, de 24 de abril de 2007, que estabeleceu diretrizes para o processo de integração de instituições federais de educação tecnológica, para fins de constituição dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, no âmbito da Rede Federal de Educação Tecnológica; o Decreto nº 6.986, de 20 de outubro de 2009, que regulamenta o processo eleitoral de escolha de dirigentes no âmbito dos Institutos Federais; a Portaria do Ministério da Educação nº 1.291, de 30 de dezembro de 2013, que definiu diretrizes para a organização, estabelecendo parâmetros e normas para a expansão dos Institutos Federais; o Estatuto e o Regimento Geral do IFRN; os Regimentos Internos dos *Campi*, da Reitoria e do Conselho Superior e Colégio de Dirigentes; além de 75 (setenta e cinco) atas das reuniões realizadas pelo Conselho Superior e Colégio de Dirigentes no período de 2010 a 2013, conforme demonstrativo das datas de reuniões apresentado na tabela 17.

¹⁸⁹ “A perspectiva do realismo utópico reconhece a inevitabilidade do poder e não seu uso como inerentemente nocivo. O poder, em seu sentido mais amplo, é um meio de conseguir que as coisas sejam feitas” (Giddens, 1991: 143).

ANO	2010		2011		2012		2013	
COLEGIADO	Consup	Codir	Consup	Codir	Consup	Codir	Consup	Codir
DATAS DAS REUNIÕES	30/04/10	29/01/10	25/03/11	04/02/11	06/02/12	13/02/12	22/03/13	18/02/13
		26/02/10		04/03/11		16/03/12		18/03/13
		31/03/10	20/05/11	25/03/11	17/02/12	04/04/12	01/04/13	26/04/13
	30/07/10	30/04/10		29/04/11		27/04/12		27/05/13
		21/05/10	01/07/11	09/05/11	20/03/12	25/05/12	07/06/13	17/06/13
		30/07/10		03/06/11		15/06/12		26/08/13
	29/10/10	03/09/10	07/11/11	18/07/11	15/06/12	22/06/12	16/08/13	30/08/13
		01/10/10		22/08/11		09/07/12		20/09/13
		29/10/10	09/12/11	29/08/11	27/09/12	20/07/12	08/11/13	30/09/13
	17/12/10	26/11/10		19/09/11		30/07/12		14/10/13
		17/12/10	22/12/11	17/10/11	21/12/12	24/08/12	23/12/13	25/11/13
				11/11/11		30/08/12		16/12/13
	-	-	-	23/12/11	-	14/09/12	-	-
	-	-	-	-	-	28/09/12	-	-
	-	-	-	-	-	15/10/12	-	-
	-	-	-	-	-	29/10/12	-	-
	-	-	-	-	-	23/11/12	-	-
SOMA	04	11	06	13	06	17	06	12

Tabela 17. Demonstrativo do calendário das reuniões realizadas pelo Conselho Superior e Colégio de Dirigentes no período de 2010 a 2013.
Elaboração própria.
Fonte: Gabinete da Reitoria do IFRN.

Considerando as observações das reuniões dos colegiados ocorridas, durante o ano de 2013, bem como a importância de cotejar as informações colhidas nessas reuniões com os dados obtidos nos documentos oficiais, priorizou-se o aprofundamento na análise das atas das reuniões do referido ano, totalizando 31 (trinta e uma) resoluções do Conselho Superior e 15 (quinze) deliberações do Colégio de Dirigentes, além da vasta produção de 1.789 (mil, setecentas e oitenta e nove) portarias, emitidas pelo gabinete do reitor do IFRN, no ano de 2013.

4.5. A análise dos dados

A atividade de interpretação e a análise dos dados realizada pelo investigador, com base nos seus conhecimentos, experiência e na melhor forma de atuação, são fundamentais na pesquisa empírica, em função da adequada compreensão das informações recolhidas visando à validação ou não das premissas de partida¹⁹⁰. Acerca das referências conseguidas a partir dos materiais reunidos, o entendimento de Bogdan e Biklen (1994: 205) é de que a

“análise de dados é o processo de busca e de organização sistemático de transcrições de entrevistas, de notas de campo e de outros materiais que foram sendo acumulados, com o objectivo de aumentar a sua própria compreensão desses mesmos materiais e de lhe permitir apresentar aos outros aquilo que encontrou”.

Toda investigação é uma busca de padrões, de consistências (Stake, 2007). Por meio da análise, é possível imprimir significado aos sentimentos iniciais e aos entendimentos finais. A essência da análise é o fracionamento. De acordo com Stake (2007: 91), o “investigador qualitativo concentra-se na circunstância, tentando fraccioná-la e depois reconstituí-la mais significativamente - análise e síntese na interpretação directa”.

Nessa investigação de conhecimento da realidade organizacional do Instituto Federal do Rio Grande do Norte (IFRN), envolvendo a natureza das macropolíticas e ações da administração, as circunstâncias da análise de dados caracterizaram-se como importante aspecto da pesquisa, pela procura de indícios capazes de subsidiar a interpretação e descrição da realidade estudada. Era necessário conhecer as perspectivas de gestores integrantes da administração central e de representantes da sociedade civil do Conselho Superior, quanto ao funcionamento *multicampi* e à oferta de educação em diferentes modalidades e níveis de ensino pelo IFRN. Para tanto, eram imprescindíveis os dados e informações evidenciados nas entrevistas, capazes de clarificar a dimensão subjetiva das questões envolvidas no estudo. A análise dos dados seguiu princípios indutivos, em consonância com a observação feita por Bogdan e Biklen (1994: 50) para o investigador qualitativo que se propõe a planejar e elaborar uma teoria sobre o seu objeto de estudo, que

“a direcção desta só se começa a estabelecer após a recolha dos dados e o passar de tempo com os sujeitos. Não se trata de montar um quebra-cabeças cuja forma final conhecemos de antemão. Está-se a construir um quadro que vai ganhando forma à medida que se recolhem e examinam as partes”.

¹⁹⁰ De acordo com Quivy e Campenhoudt (1992:41), “uma boa pergunta de partida terá uma intenção compreensiva ou explicativa. No fundo, estas boas perguntas de partida são, portanto, aquelas através das quais o investigador tenta por em evidência os processos sociais, económicos, políticos ou culturais que permitem compreender melhor os fenómenos e os acontecimentos observáveis e interpretá-los mais acertadamente”.

As análises para encaminhamentos de conclusões, relativas aos aspectos representativos da realidade investigada, abrangeram, preliminarmente, a organização, codificação e categorização das informações coletadas; na sequência, o cruzamento e a confrontação dos dados obtidos, por meio das entrevistas, observações e pesquisa documental, permitiram a compreensão dos cenários e ambientes de estudo.

4.5.1. A análise de conteúdo

Considerando a natureza qualitativa dessa investigação, a análise de conteúdo¹⁹¹ configura uma metodologia principal e adequada à interpretação e ao tratamento dos dados. Com suas raízes históricas no início do século XX associadas aos estudos da comunicação social e da propaganda política, a análise de conteúdo¹⁹², atualmente, é uma das técnicas, “ou melhor, conjunto de técnicas”, conforme Manuela Esteves (2006: 106), mais aplicadas na investigação empírica no campo da educação. Esteves (2006: 107) define a análise de conteúdo como “a expressão genérica utilizada para designar um conjunto de técnicas possíveis para tratamento de informação previamente recolhida”. Na concepção de Amado (2000: 54), a perspectiva mais importante da análise de conteúdo

“é o facto de ela permitir, além duma rigorosa e objectiva representação dos conteúdos das mensagens, o avanço fecundo, à custa de inferências interpretativas derivadas dos quadros de referência teóricos do investigador, por zonas menos evidentes que constituem o referido ‘contexto de produção’. Julgamos que é este aspecto que permite aplicar criativamente a A.C. a um leque variado de comunicações, muito especialmente sobre aquelas que traduzem visões subjectivas do mundo”.

Por outro lado, estabelecendo uma comparação do analista com o arqueólogo cuja atividade é trabalhar com vestígios que são demonstrações de fenômenos e dados e com o detetive que manipula indicadores e índices sistematicamente evidenciados por ações, às vezes, complexas, Bardin (1977: 39) ressalta a importância da “inferência” como forma de dedução lógica para ele avançar do nível descritivo para o interpretativo, esclarecendo que se

¹⁹¹ Entendida na perspectiva de Laurence Bardin (1977) como “um conjunto de técnicas de análise das comunicações, que utiliza procedimentos sistemáticos e objectivos de descrição do conteúdo das mensagens”, com a intenção da “inferência de conhecimentos relativos às condições de produção (ou, eventualmente, de recepção)” (Bardin, 1977: 38).

¹⁹² De acordo com João Amado (2000), a Análise de Conteúdo (A.C.) “com mais ou menos hesitações de carácter epistemológico e metodológico”, desde a 2ª Grande Guerra “tem sido aplicada em muitos campos das Ciências Humanas, sendo hoje rara a investigação que, de modo exclusivo ou combinado com outras técnicas, como meio para a construção de outros instrumentos, ou como metodologia central, não faça dela algum uso” (Amado, 2000: 53).

“a descrição (a enumeração das características do texto, resumida após tratamento) é a primeira etapa necessária e se a interpretação (a significação concedida a estas características) é a última fase, a inferência é o procedimento intermediário, que vem permitir a passagem, explícita e controlada, de uma à outra”.

O autor ainda chama a atenção para as diferenças entre a análise de conteúdo, a linguística e a análise de documentos. Quanto às primeiras, entende que

“a linguística estuda a língua para descrever o seu funcionamento. A análise de conteúdo procura conhecer aquilo que está por trás das palavras sobre as quais se debruça. A linguística é um estudo *da* língua, a análise de conteúdo é uma busca de outras realidades *através* das mensagens” (Bardin, 1977: 44).

No que se refere às desigualdades entre a análise de conteúdo e a análise documental, Bardin (1977: 46) adverte que, subjacente às semelhanças de alguns procedimentos, existem algumas diferenças essenciais:

- “- A documentação trabalha com documentos; a análise de conteúdo com mensagens (comunicação).
- A análise documental faz-se, principalmente por classificação-indexação; a análise categorial temática é, entre outras, *uma* das técnicas da análise de conteúdo.
- O objectivo da análise documental é a representação condensada da informação, para consulta e armazenagem; o da análise de conteúdo, é a manipulação de mensagens (conteúdo e expressão desse conteúdo), para evidenciar os indicadores que permitam inferir sobre uma outra realidade que não a da mensagem”.

Em consonância com a exposição de Amado (2000), a configuração da investigação por meio da análise de conteúdo segue um conjunto de etapas previamente estruturadas com vistas a garantir rigor teórico e clareza no detalhamento das múltiplas questões elaboradas acerca das informações em estudo. O desenvolvimento da análise deve ser de natureza estrutural, diferencial ou funcional.

- a) *Estudo estrutural*: tem por objetivo a análise das ocorrências e a frequência dos acontecimentos de objetos, além da ênfase à regularidade dos fenômenos e/ou suas características:

“Os objectivos desta análise podem ser de ordem vária, como, por exemplo: descrever e elucidar as características das comunicações em análise (entrevista, documentos escritos), comparar mensagens da mesma fonte em tempos diferentes, comparar mensagens da mesma fonte para audiências distintas, comparar mensagens em situações distintas para a mesma audiência” (Amado, 2000: 54).

- b) *Estudo diferencial*: o problema enfrentado consiste em responder à clássica questão da investigação, saber em que dimensão um factor X influencia um fenómeno Y. Para isso, são necessárias análises sistemáticas partindo da elaboração de hipóteses, nas quais as variáveis

independentes que caracterizam os elementos preexistentes ao conteúdo, influenciam as variáveis dependentes:

“Na prática põem-se, então, os problemas de operacionalização das variáveis independentes. No caso dos estudos diferenciais, de que estamos a falar, estas variáveis independentes são ‘naturais’, isto é, escolhidas dentre as modalidades dos fenômenos tal como existem no terreno (idade, sexo, profissão, meio sócio-económico, ano de escolaridade)” (Amado, 2000: 54).

- c) *Estudo funcional*: o conjunto das questões desses estudos é equivalente à dos estudos diferenciais. A distinção reside no fato, segundo Amado (2000: 54-55), das “condições de produção do discurso (variáveis independentes) serem provocadas pelo investigador (por exemplo, o estudo comparativo das narrativas de um incidente feitas pelo aluno a um colega e ao director de turma)”.

Em termos de um ordenamento cronológico, “as diferentes fases da análise de conteúdo, tal como o inquérito sociológico ou a experimentação, organizam-se em torno de três polos: a pré-análise, a exploração do material e o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação” (Bardin, 1977).

A pré-análise visa à organização dos procedimentos da análise de conteúdo, apesar da sua característica intrínseca de atividades não estruturadas, em contraposição ao exame sistemático dos documentos. É considerada a etapa de intuições, com a finalidade de organizar e sistematizar, operacionalmente, as ideias originais, visando alcançar uma estrutura de desenvolvimento de ações continuadas, de um plano de análise. Conforme Bardin (1977: 95), recorrendo ou não ao computador, “trata-se de estabelecer um programa que, podendo ser flexível (quer dizer, que permita a introdução de novos procedimentos no decurso da análise), deve, no entanto, ser preciso”. Essa etapa contempla 3 (três) fases de atuação interligada com níveis flexíveis em termos de sequência cronológica: a escolha dos documentos, vinculada aos objetivos ou na direção contrária, da dependência da viabilidade do objetivo da documentação existente para análise; a formulação das hipóteses e dos objetivos e índices construídos em decorrência das hipóteses, ou, inversamente, as hipóteses definidas na presença de alguns indicadores que venham subsidiar a interpretação final.

- a) A leitura flutuante: preliminarmente, a ação de leitura atenta é desenvolvida na busca do conhecimento dos documentos a analisar, deixando-se tomar por impressões e orientações. Conforme Bardin (1977: 9), pouco a pouco, “a leitura vai-se tornando mais precisa, em função de hipóteses emergentes, da projecção de teorias adaptadas sobre o material e da

possível aplicação de técnicas utilizadas sobre materiais análogos”. Por outro lado, entende Esteves (2006: 113) que, antes de proceder à definição de categorias, o investigador deve se apropriar da “natureza dos discursos recolhidos e pelos sentidos gerais neles contidos a fim de começar a vislumbrar o sistema de categorias a usar para o tratamento”.

b) A constituição de um *corpus*¹⁹³ documental: de certa forma delimitada pelos objetivos da investigação, o conjunto de documentos conseguido e organizado pelo pesquisador é um instrumento fundamental no processo de análise. De acordo com Amado (2000: 55), os documentos “podem ser ‘naturais’ se pré-existent em relação à análise (material de arquivo, por exemplo); e ‘provocados’ se resultam do próprio processo de investigação (transcrição de entrevistas, composições, etc.)”. Tratando da composição desse conjunto de materiais, Bardin (1977: 97-98) ressalta a necessidade da observação das regras de:

b.1) Exaustividade: princípio de que todos os documentos do conjunto sejam levados em conta e analisados na totalidade.

b.2) Representatividade: geralmente impõe-se a seleção de materiais produzidos independentemente da investigação, para análise de amostra considerada representativa de um universo maior, com a possibilidade de os resultados alcançados serem generalizados.

b.3) Homogeneidade: os documentos devem observar critérios homogêneos de escolha e reportar-se a um tema com características semelhantes quando produzidos através da mesma técnica, como, por exemplo, a entrevista.

b.4) Pertinência: necessidade da adequação de os documentos selecionados, para análise, satisfazerem os objetivos da pesquisa.

c) A formulação das hipóteses e dos objetivos: o estabelecimento de uma hipótese é uma ação interrogativa suportada por um argumento provisório a ser confirmado ou não por procedimentos de análise. Como suposição, a hipótese surge no campo da intuição, no entanto, não obrigatoriamente, são definidas no espaço do polo da pré-análise. O objetivo está vinculado ao quadro teórico e/ou prático em que os resultados alcançados serão aplicados e é o propósito que se deseja conseguir. Para Bardin (1977: 98) de fato,

¹⁹³ Definido por Bardin (1977: 96-97) como um “conjunto dos documentos tidos em conta para serem submetidos aos procedimentos analíticos. A sua constituição implica, muitas vezes, escolhas, selecções e regras”.

“as hipóteses nem sempre são estabelecidas quando da pré-análise. Por outro lado, não é obrigatório ter-se como guia um corpus de hipóteses, para se proceder à análise. Algumas análises efectuem-se ‘às cegas’ e sem idéias pré-concebidas. Uma ou várias técnicas são consideradas adequadas *a priori*, para fazerem ‘falar’ o material, utilizando-se sistematicamente. Isto é o que sucede muitas vezes, ao recorrermos à informática”.

Numa ordem de perspectiva lógica de etapas do processo inicial da análise de conteúdo, avança-se para a definição do problema e objetivos da pesquisa, além dos fatores condicionantes para a tomada de decisões, tanto para a coleta, como para o respectivo momento do tratamento dos dados. Segundo Esteves (2006: 112), mesmo admitindo-se que, em estudos de ordem qualitativa,

“os objectivos de investigação podem modificar-se, ampliar-se, sofrer inflexões ao longo do processo, que o quadro conceptual de que se partiu carece, por vezes, de ser reexaminado, aprofundado, ampliado em função dos dados empíricos obtidos, tal não significa que se possa partir ‘às cegas’. É a existência de um plano ou projecto de investigação suficientemente detalhado, que assegura que os dados suscitados pelo investigador através, por exemplo, de entrevistas semidirectivas, sejam relevantes e que a respectiva análise de conteúdo esteja, por essa via, facilitada”.

Um dos instrumentos-chave de tratamento dos dados na análise de conteúdo é a “codificação”, uma vez que possibilita reunir informações originadas de diferentes fontes para proceder à análise do seu conteúdo e desenvolver comparações dessas informações sempre que necessário. Bardin (1977: 103) considera que:

“A *codificação* corresponde a uma transformação — efectuada segundo regras precisas — dos dados brutos do texto, transformação esta que, por recorte, agregação e enumeração, permite atingir uma representação do conteúdo, ou da sua expressão; susceptível de esclarecer o analista acerca das características do texto”.

O pesquisador deve, previamente, definir, com base no quadro de referência teórico, quais as características do conteúdo a serem consideradas como relevantes. Entende Amado (2000: 55) que a “codificação é um processo faseado de decisões e acções que deve ser adaptado às características do material a estudar, dos objetivos do estudo, e das hipóteses formuladas (caso as haja)”. O processo de codificação passa pelo uso de conceitos-chave inter-relacionados com as informações, organizados com base em estruturas integrativas. São considerados elementos básicos da codificação:

- a) *A unidade de registo*: é o elemento de significação a codificar, correspondente ao segmento de conteúdo a avaliar como unidade de base, visando à atribuição de uma determinada categoria. A unidade de registo pode ser de natureza e de dimensões muito variáveis. Nesse sentido, Amado (2000: 56) esclarece que:

“Há que tomar uma decisão (tendo em conta os objectivos do trabalho e, por consequência, também a natureza do material a analisar), sobre o que se vai procurar: *palavras*, *proposições* (leitura literal), *temas* (leitura interpretativa) e *acontecimentos* (incidentes críticos). No primeiro caso podem ser todas as palavras de um texto, certas palavras-chave, ou certas categorias como verbos, substantivos, adjectivos, etc”.

- b) A *unidade de contexto*: exerce a função de unidade de compreensão da codificação da unidade de registo. Atua como segmento mais amplo de conteúdo que o investigador analisa na caracterização de uma unidade de registo e em dimensões superiores. Deve assegurar o retorno de qualquer unidade de registo ao contexto para a superação de dúvida decorrente do método de recorte. Conforme Amado (2000: 56), como exemplo:

“Numa entrevista, a unidade de contexto pode ser a questão posta; numa pequena composição-ensaio, pode ser a própria composição; num diário, o contexto pode ser o dia do registo. Para uma palavra a unidade de contexto pode ser a frase; para o tema pode ser o parágrafo”.

- c) A *unidade de enumeração*: unidade por meio da qual é realizada a quantificação. É delimitada quando o pesquisador necessita quantificar as ocorrências e sua opção deve ser criteriosa, uma vez que diferentes tipos de unidades de contagem podem levar a resultados diversos. Para Amado (2000: 56):

“Trata-se de definir os critérios que determinam o como contar (todas as vezes que a mesma unidade aparece no mesmo contexto? Ou uma só vez?), e o que contar (por exemplo, a presença ou a ausência de certas unidades de registo)”.

A *categorização*, enquanto forma de classificação de elementos ou categorias que constituem um todo, com base em critérios previamente estabelecidos, está centrada no objetivo primeiro de prover, por reunião, uma representação simplificada dos dados brutos, e a consequente organização por meio de categorias (transformação em dados organizados) do material codificado para a análise de conteúdo, esta apoiada, implicitamente, na confiança de que a categorização não incorpora desvios por negação ou excesso no material. Segundo a definição de Bardin (1977: 117):

“A categorização é uma operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto, por diferenciação e, seguidamente, por reagrupamento segundo o gênero (analogia), com os critérios previamente definidos. As categorias, são rubricas ou classes, as quais reúnem um grupo de elementos (unidades de registo, no caso da análise de conteúdo) sob um título genérico, agrupamento esse efectuado em razão dos caracteres comuns destes elementos”.

O autor apresenta a categorização por meio de 3 (três) critérios: semântico, representado por categorias temáticas (exemplo: ansiedade, descontração); sintático (os verbos, os adjectivos); léxico

(classificação das palavras segundo o seu sentido); e expressivo (por exemplo, categorias que classificam as diversas perturbações da linguagem).

No processo de categorização, ocorrem duas etapas básicas: numa primeira, após identificada a pertinência, os elementos são isolados, classificados e reduzidos; e na segunda¹⁹⁴, quando os dados novamente são reagrupados observadas as suas afinidades, viabilizando reconfigurá-los em função das finalidades da investigação.

Para a construção das categorias, o pesquisador deve observar algumas regras fundamentais de categorização nas diversas fases da codificação e das revisões dos resultados que vai obtendo. No entendimento de Bardin (1977: 119-121), existem boas e más categorias. Um conjunto de categorias boas deve possuir as seguintes qualidades:

- a) *A exclusão mútua* – cada unidade de registo não pode pertencer a mais de que uma categoria. As categorias devem ser estruturadas de forma que não seja possível que um elemento possa vir a ter dois ou mais aspectos classificáveis em duas ou várias categorias.
- b) *A homogeneidade* - um conjunto de categorias deve vincular-se a um único tipo de análise, não devendo, desse modo, misturar diversos critérios de classificação. Diferentes níveis de análise devem ser desmembrados em outras tantas respectivas e consecutivas análises.
- c) *A pertinência* – o sistema de categorias é conceituado como pertinente quando está adaptado ao material de análise escolhido, ao quadro teórico estabelecido e aos objetivos da investigação.
- d) *A objectividade e a fidelidade* – deve ser evitada a subjetividade na sua formulação tornando-a útil, de forma análoga, para vários investigadores - o que implica uma definição ordenada dos critérios utilizados nas mais diversas decisões a tomar na fase da codificação.
- e) *A produtividade* – deve oferecer a possibilidade de uma análise pragmática, facilitadora de um discurso novo de resultados, no entanto, adequado e coerente com os dados.

A análise de conteúdo, como procedimento empírico, envolvendo leitura e interpretação de muitas informações e dados, é uma técnica cujos resultados dependem, sobretudo, da experiência e do empenho do pesquisador. Para Morgado (2012: 113), a relevância de qualquer investigação depende,

¹⁹⁴ Nessa etapa, onde os dados contidos no material e julgados pertinentes vão ser agrupados em categorias, Esteves (2006:109-110) propõe dois tipos de procedimentos: “os procedimentos fechados representam todos os casos em que o analista possui uma lista prévia de categorias apropriada ao objecto em estudo e a usa para classificar os dados” e “os procedimentos abertos (por vezes, também designados por exploratórios) acabam por ser, contudo, os mais frequentes na investigação educacional. Faltam teorias gerais de descrição e explicação de muitos fenómenos, pelo que, sempre que assim é, as categorias devem emergir, fundamentalmente do próprio material”.

“essencialmente, da forma como o investigador analisa e interpreta os dados que recolheu. Trata-se de uma etapa fundamental para a compreensão do(s) fenómeno(s) em estudo, uma vez que é a partir da análise e interpretação dos dados que o investigador extrai conclusões e divulga os resultados do estudo realizado”.

Por outro lado, a utilização da análise de conteúdo, enquanto metodologia de investigação científica, requer cuidados e medidas de rigor conceituais. Contudo, não existe dúvida, no campo teórico, de que é a mais apropriada para os estudos de análise qualitativa, já que o pesquisador desenvolve a compreensão a partir de falas de pessoas entrevistadas e/ou observadas ou, ainda, da análise de documentos. Referir-se aos sujeitos e destacar alguns dados e notas ajuda a convencer o leitor e a aproximá-lo das pessoas que estudou. As citações¹⁹⁵ não só descrevem as afirmações dos sujeitos, como também a forma como as transmitiram e a sua maneira de ser (Bogdan e Biklen, 1994). Nesse contexto, surge a categorização para oportunizar a descrição ordenada e adequada do acervo de documentos. Sobre essa realidade, referenciando a análise qualitativa, interpretativa, Amado (2000: 62) chama a atenção para que se ela

“não se pode reduzir a uma simples ilustração das categorias, subcategorias e indicadores (como, também, freqüentemente acontece), não pode, por outro lado, limitar-se a simples e longas transcrições que, além do mais, não facilitariam, só por si, o entendimento dos conteúdos latentes, do ‘interaccionismo dos fenómenos’ e das condições de produção da mensagem”.

Na fase de interpretação dos dados, apoiado em trabalho desenvolvido anteriormente, de caráter descritivo, o investigador atua com os diversos tipos de relações instituidoras dos temas da grelha de pesquisa, acompanhado pela dúvida de onde vai parar, ou seja, que padrão de interpretações deve alcançar a análise? Conforme Amado (2000: 60):

“Para o investigador, à análise nunca está acabada, suficientemente completa. As zonas de sombra inquietam-no tanto quanto o sentido escondido e o mais fundamentado das suas deduções; mas a marcha da análise é limitada pelas possibilidades práticas’ (CLAPIER-VALLADON, 1980, p. 149), pelo quadro teórico e pelos objetivos”.

Quanto mais componentes importantes para a contextualização das palavras e conhecimento das maneiras de produção o pesquisador incorporar na fase inferencial, de dedução pelo raciocínio, ou seja, período interpretativo, mais significativo e qualificado será o resultado do trabalho. Outro aspecto relevante

¹⁹⁵ Amado (2000: 60) destaca que “a função dos recortes das citações ‘não é simplesmente de ilustração; eles têm, ainda, e sobretudo, três funções fundamentais: retórica, analítica e probatória. Na função retórica, os recortes, de facto, ilustram, exemplificam e emprestam maior ênfase aos comentários; na função analítica, muitas das citações passam a ser objecto de análise detalhada, tendo em conta determinadas características dos contextos, dos autores, da afirmação, etc, e podem servir para análises comparativas; na função probatória, pretendem tornar ‘verosímeis’ as afirmações e conclusões que se retirem de um conjunto de dados’ (AMADO, no prelo). Estas citações, a par de eventuais dados quantitativos (VIEIRA, 1999), permitirão, de facto, elaborar as inferências pertinentes e que tornam significativos (numa ‘segunda significação’, como diria BARDIN) os dados e os seus contextos”.

que merece atenção diz respeito à questão da conexão e compatibilidade entre a interpretação do discurso (por parte de quem analisa e interpreta) e o discurso analisado.

Reconhecidamente, não é um procedimento simples a construção de conceitos teóricos de categorias e subcategorias que representem precisamente a compreensão de pessoas informantes ou observadas “e que, sem serem uma mera descrição ou tradução resultem num ‘escrutínio sistematizante’ que ofereça reais contributos para o saber que queremos ajudar a construir” (Amado, 2000: 61). Ainda segundo o autor, não é fácil, apesar de necessário,

“saber pôr de parte muita coisa (em especial o encadeamento lógico do discurso dos outros, ou o enredo de uma descrição fascinante da vida em diário ou cadernos de notas). Uma perda, provavelmente inevitável, em troca da descoberta de sentidos ocultos e interpretativos que a recomposição dos fragmentos, em *puzzles* temáticos, proporciona como resposta às questões teóricas” (Amado, 2000: 61).

A interpretação de resultados da análise de conteúdo submete-se, especialmente, à promoção de respostas para as interrogações da investigação que tiverem sido alvo de estudo. É relevante que o significado dos resultados obtidos seja avaliado e compreendido à luz das conceituações existentes.

4.5.2. Reflexões finais

As dificuldades encontradas na elaboração dos capítulos III e IV, que tratam de referenciais teóricos da tese, especificamente do objeto de estudo e fundamentação metodológica, requereram, preliminarmente, do pesquisador muitas leituras, dentre uma volumosa e pertinente bibliografia, disponibilizada pelo orientador, que contribuiu, substancialmente, para levar a efeito os procedimentos requeridos por um trabalho dessa magnitude, ou seja, uma pesquisa científica. Não obstante, as falhas e lacunas que, provavelmente, ocorreram, não devem causar estranheza, considerando as múltiplas e infinitas dimensões do estudo e o constante itinerário de descoberta e ajuste de rumos pela articulação do trabalho de campo com o quadro teórico.

A estruturação da pesquisa em 3 (três) frentes de recolha de dados e informações (documentos, observações e entrevistas) teve como objetivo, por um lado, garantir uma quantidade de dados suficiente e necessária para a análise de conteúdo e, por outro, permitir validação da harmonia e coesão das informações recolhidas por meio de processo de articulação de dados, originários de fontes diversas.

Houve intencionalidade do pesquisador por essas escolhas, consideradas capazes de desocultar algumas subjetividades das perspectivas sócio-organizacionais, ao mesmo tempo afirmar premissas

assumidas desde o início do estudo, da convergência da organização Instituto Federal para o modelo teórico de sistema debilmente articulado.

A função de assessor da reitoria ocupada pelo pesquisador, associada ao conhecimento da máquina burocrática, bem como as relações de amizade com os dirigentes do IFRN, caracterizaram-se como fatores facilitadores e muito proveitosos para o trabalho de campo, tendo em vista o acesso livre às informações dos documentos e ao convívio com as pessoas, eliminando, assim, possíveis preocupações na fala dos dirigentes, comuns no caso das observações e entrevistas quando realizadas por investigador estranho.

Contudo, em outro contexto, essa realidade de interação e proximidade da equipe, apresentou-se sempre como fator de preocupação e cuidado para o investigador no sentido de não permitir que os comportamentos, nas atividades de trabalho, interferissem ou viessem influenciar na busca de respostas às questões do estudo, como por exemplo, incorporando conceitos ou fazendo juízos prévios, procurando ser imparcial, mantendo certos níveis de ausência e afastamento de discussões políticas e debates, especialmente travadas nos cenários dos órgãos colegiados superiores, alvo de observação. Outro exercício foi o de investigar o que havia sido feito, sempre questionando o porquê de ter sido realizado daquela forma e não de uma outra. Assim, procurou-se estabelecer um posicionamento de equilíbrio entre os aspectos internos e fatores exteriores, de previsível visão mais autônoma.

Apesar de não se caracterizar *a priori* como algo concreto, ficaram explícitas, para o investigador, durante os diálogos nas diversas entrevistas, evidências de entendimento dos entrevistados de que a pesquisa e este estudo possa contribuir para implementar mudanças organizacionais no IFRN, especialmente quanto à estruturação *multicampi*, à tomada de decisão e à política de descentralização na organização. A entrevista configurou a fonte mais rica de recolha de dados no estudo, produzindo 398 (trezentas e noventa e oito) unidades de registro.

As observações, realizadas no ano de 2013, em 18 (dezoito) reuniões dos colegiados superiores do IFRN, se revestiram de grande desafio, pela aparente subjetividade. Com apoio em um formulário-roteiro, tipo diário de campo, e as categorias basilares do estudo - racionalidades, ambiguidades e organização - procurou-se anotar durante as sessões todas as questões consideradas relevantes para a pesquisa; essa situação, em vários momentos, gerou dúvidas e/ou insegurança quanto aos procedimentos adotados. Por meio das observações, foram produzidas 142 (cento e quarenta e duas) importantes unidades de registro.

Dos documentos, foram produzidas 269 (duzentas e sessenta e nove) unidades de registro, valendo destacar o modelo resumido das atas do Colégio de Dirigentes, que não contempla todas as falas dos participantes, situação clarificada pelos registros realizados durante as observações das reuniões.

Um obstáculo enfrentado diz respeito à realização manual do tratamento e análise dos dados, pelo método de análise de conteúdo, considerando a falta de familiaridade do pesquisador para utilizar o software Nvivo análise qualitativa. Na execução do processo de análise, utilizou-se, como recurso de apoio, a planilha eletrônica Excel.

A partir do próximo capítulo, tem-se a oportunidade de iniciar o aprofundamento do estudo no tocante à complexidade da organização Instituto Federal, especialmente, com foco nas perspectivas e compreensão de atores, ocupantes de funções de direção superior na administração do Instituto Federal do Rio Grande do Norte (IFRN) sobre a realidade sócio-organizacional e de gestão do IFRN.

CAPÍTULO V

A ADMINISTRAÇÃO E O CONTEXTO DOS INSTITUTOS FEDERAIS

5.1. A complexidade de estrutura das organizações

A situação de multiplicidade organizacional¹⁹⁶ dos Institutos Federais, de hibridismo¹⁹⁷, decorrente de estruturas académicas multiníveis e *multicampi*, analiticamente apresentada no item 4 do Capítulo II deste trabalho, justifica a opção de estudo de escolha teórica do “modo de funcionamento díptico” para a análise da organização IFRN. Na perspectiva de construção de uma representação mais geral da realidade organizacional, Lima (1992a: 164) “recusa, de um ponto de vista teórico, uma abordagem de tipo determinista que elegeria a ordem burocrática da conexão e das orientações formais-legais como exclusiva”; ao contrário, admite “a existência de outras *ordens* concorrentes e a produção organizacionalmente localizada de outros tipos de regras”.

Nesse contexto teórico, é possível compreender que as perspectivas racional e ambígua compõem características da organização, capazes de evidenciar diferentes imagens de uma única realidade; ao mesmo tempo, dependendo de certas condições, podem ocorrer em circunstâncias de concomitância. Tendo em vista a importância de fundamentar as concepções organizacionais em bases que considerem os aspectos atuais voltados às incertezas, Costa (1996: 92), assim, se manifesta:

“O colapso das teorias tradicionais, no que concerne às organizações escolares, surge, então, e de acordo com as perspectivas em análise, porque nestas instituições a *ambiguidade* se tornou o aspecto prevalecente da sua actividade organizativa em domínios como o a identificação dos objectivos, o planeamento, as tecnologias, a tomada de decisões, o ambiente e a liderança”.

Analisando o funcionamento da Universidade Portuguesa, Lima (1998: 68) posiciona-se no sentido de que:

¹⁹⁶ Realidade para a qual Lima (1992a: 164) esclarece que se deve “estar atento aos diferentes planos, estruturas e regras organizacionais. Consoante se privilegiar o estudo de algumas delas se optará por um certo tipo de focalização no estudo da escola como organização. O que aqui se admite é a importância de uma focalização diversificada”.

¹⁹⁷ Relativamente às configurações das estruturas organizacionais, Mintzberg (1995: 502) chama a atenção para as organizações que utilizam o que denomina de “estruturas híbridas, que exigem características tomadas de empréstimo a mais de uma configuração. Algumas das estruturas híbridas que nós encontramos parecem ser disfuncionais, e assinalam organizações que não chegam a decidir-se ou que ao procurar combinar os melhores elementos de várias configurações, acabam de facto por acumular todos os seus inconvenientes. É o caso, por exemplo, da organização que mal oferece autonomia aos seus gestores médios, no âmbito de um sistema de controlo dos desempenhos (como na Estrutura Divisionalizada), a retira pela introdução da supervisão directa (como na Estrutura Simples)”.

“A *reforma decreto* e a *reforma-mudança*, empiricamente traduzidas na ação e no universo das práticas sociais, têm, como se sabe, distintas regras e distintos ritmos. Isto significa que, no *plano da ação*, um modelo institucional de universidade não é imediatamente e automaticamente substituído por outro, com fronteiras e balizas rígidas e de contornos bem definidos. Não me refiro apenas a períodos de transição ou somente ao tempo necessário às *aprendizagens coletivas*, exigidas ou induzidas por um novo quadro de orientações políticas e formais, mas também às práticas político-administrativas dos agentes da tutela e dos atores universitários”.

Preliminarmente, importa compreender como as organizações se estruturam e estabelecem as suas estratégias de ação. Entendendo a descrição conceitual da organização a partir de 5 (cinco) componentes: centro operacional, linha hierárquica, tecnoestrutura, pessoal de apoio (funções logísticas) e vértice estratégico, Mintzberg (1995) configurou o modelo, apresentado na figura 11, como um esquema¹⁹⁸ para, entre outros fins, demonstrar os diferentes fluxos que percorrem a organização e/ou ilustrar suas estruturas particulares.

¹⁹⁸ De acordo com Mintzberg (1995: 39): “na base do esquema, encontra-se o *centro operacional*, no qual os operacionais executam o trabalho básico da organização - as actividades de *input*, de processamento, de *output*, e de apoio directo, associadas com a produção dos produtos ou dos serviços. Acima deste, temos a componente administrativa, que é apresentada em três partes. Em primeiro lugar, temos os gestores, divididos em dois grupos. Os que se encontram mesmo no topo da hierarquia, com os seus assistentes pessoais, formam o *vértice estratégico*. E os que se encontram abaixo, ligando o vértice estratégico ao centro operacional, através da cadeia de comando (tal como existe), constituem a *linha hierárquica*. A *tecnoestrutura* situa-se à esquerda desta linha hierárquica, nesta os analistas estandardizam o trabalho dos outros, além de aplicarem as técnicas analíticas que permitem que a organização se adapte ao seu ambiente. Finalmente, acrescentamos um quinto grupo, as *funções de apoio*, apresentado à direita da linha hierárquica. As funções de apoio apoiam indirectamente o funcionamento do centro operacional, i. é, fora do fluxo básico do trabalho operacional. As funções de apoio não são praticamente reconhecidas na literatura da estrutura das organizações, embora baste lançar um olhar ao organigrama de quase todas as grandes organizações, para se chegar à conclusão da sua importância, e de que não se pode confundir-las com nenhum dos outros quatro elementos”.

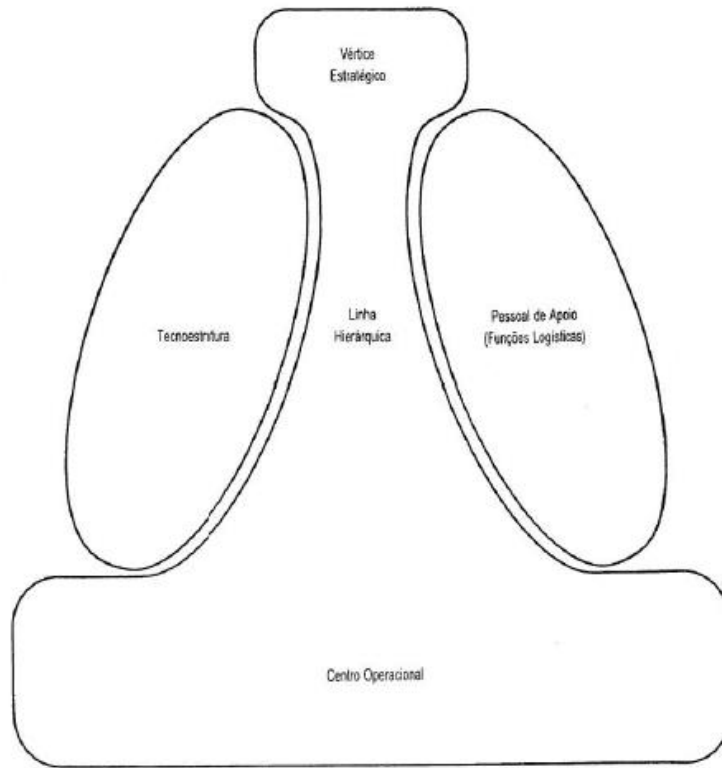


Figura 11. Os cinco componentes básicos da organização definidos por Mintzberg (1995).
Fonte: Figura 2.1 (Mintzberg, 1995: 38).

O autor ainda destaca, relativamente ao esquema, o aspecto de

“um vértice estratégico pequeno ligado por uma linha hierárquica poderosa a um centro operacional grande e plano. As três partes da organização são apresentadas numa sequência contínua para indicar que se relacionam entre si, fundamentalmente, através de uma linha única de autoridade formal. A tecnoestrutura e as funções de apoio são destacadas, cada uma no seu lado, para indicar que se encontram separadas da linha única de autoridade formal, e que só indirectamente influenciam o centro operacional” (Mintzberg, 1995: 39).

De acordo com Mintzberg (1995), os 5 (cinco) componentes básicos da organização apresentam as seguintes características:

- a) O Centro Operacional - compreende todos os membros operacionais que executam o trabalho básico relativo à produção de bens e de serviços. Os operacionais desempenham 4 (quatro) atividades fundamentais:
- procuram o que é necessário para a produção;
 - transformam os *inputs* em *outputs*;
 - distribuem os *outputs*; e
 - oferecem apoio direto às funções de *input*, de transformação e de *output*.

Dentre os componentes da organização, o centro operacional é aquele em que, normalmente, a standardização ocorre em maior grau. Efetivamente, segundo Mintzberg (1995: 43), o grau de standardização depende do trabalho assim constituído:

“um montador numa fábrica de automóveis e um professor numa universidade são ambos operacionais, embora o trabalho do primeiro seja muito mais standardizado do que o trabalho do segundo. O centro operacional situa-se no âmago de cada organização, é a parte crucial da organização que produz os resultados essenciais que a conservam viva. Mas com excepção das organizações mais pequenas, as organizações precisam de construir as suas componentes administrativas. A componente administrativa compreende o vértice estratégico, a linha hierárquica e a tecnoestrutura”.

- b) O Vértice Estratégico – situado no plano superior da extremidade da organização, o vértice estratégico congrega os membros dirigentes de maior responsabilidade global da organização. No caso das instituições escolares, compreendem os diretores-gerais, reitores e outros cujos encargos tenham influência geral. Nesse contexto, se incluem os membros de colegiados superiores e funcionários diretamente vinculados aos quadros dirigentes. Mintzberg (1995: 44) entende que o

“vértice estratégico tem como função assegurar que a organização cumpra a sua missão eficazmente, assim como a servir as necessidades de todas as pessoas que controlam ou que de qualquer maneira exerçam poder sobre as organizações (tais como, os proprietários, as agências dos governos, os sindicatos dos funcionários, os grupos de pressão, etc)”.

Compete aos membros dirigentes do vértice estratégico a função de supervisão direta no tocante a: recursos, estrutura, gestão de pessoas, controle e direção da organização; gestão das relações com o ambiente externo, como porta-vozes, e elo de negociação das ações mais importantes efetivadas com o exterior; e formulação e desenvolvimento das estratégias adequadas às oportunidades e necessidades da organização, em consonância com seus planos de vanguarda e o meio ambiente no qual está inserida. Para Mintzberg (1995: 45):

“Em geral, o vértice estratégico tem uma perspectiva de conjunto mais vasta e consequentemente também uma visão mais abstracta da organização. O trabalho a este nível caracteriza-se geralmente por um mínimo de repetição e de standardização, por uma latitude considerável de acção e por ciclos de decisão relativamente longos. O ajustamento mútuo é o mecanismo de coordenação preferido entre os gestores do vértice estratégico”.

- c) A Linha Hierárquica – atua no espaço formal da ligação do vértice estratégico com o centro operacional, estabelecendo uma cadeia de quadros e/ou níveis de autoridade numa linha decrescente. Quanto maior a organização, mais a supervisão direta é utilizada como

instrumento de coordenação, e a implementação de quadros de nível intermediário é necessária. Na prática, nas pequenas organizações, há possibilidade da atuação de um só dirigente a partir do vértice estratégico, realizando a supervisão dos operacionais, em função de esses terem número reduzido e limitado; no entanto, as maiores organizações necessitam de estruturar, na linha hierárquica, um número de gestores compatível com o quantitativo de operacionais que cada dirigente possa vir a supervisionar. No entendimento de Mintzberg (1995: 47), é desse modo que se “cria uma *hierarquia* organizacional, dando a um supervisor de primeiro nível, responsabilidade por um certo número de operacionais, formando assim uma unidade organizacional básica”; e acrescenta o autor:

“depois confia-se a um outro quadro a responsabilidade por um conjunto de unidades para formar uma unidade de nível mais elevado, e assim por diante até que todas as unidades agrupadas acabam por formar a organização no seu conjunto, sob a direcção de um único gestor no vértice estratégico - o director-geral. Nesta linha hierárquica, o gestor de nível médio desempenha diversas tarefas no fluxo da supervisão directa, tanto no sentido ascendente como no sentido descendente. Recolhe as informações sobre o desempenho da sua própria unidade e passa uma parte destas informações ao quadro que lhe é imediatamente superior, muitas vezes de maneira agregada” (Mintzberg, 1995: 47).

O quadro intermediário participa do processo de tomada de decisões solucionando os problemas até o nível de sua competência e encaminhando para que sejam resolvidas, em nível maior da hierarquia, aquelas questões que exijam decisões superiores. Assim, funciona como quadro dirigente na gestão de limites horizontais de situações com outras unidades organizacionais, ao mesmo tempo que necessita formular estratégias para a unidade, observada a estratégia geral da organização. Segundo Mintzberg (1995: 48), como regra geral,

“o quadro intermédio desempenha todos os papéis de gestão do quadro dirigente, mas só no contexto da gestão da sua própria unidade (Mintzberg, 1973a). Deve servir de símbolo (de figura de proa) à sua unidade e deve ser um líder para os seus membros; deve também desenvolver uma rede de contactos; controlar o ambiente e as actividades da sua unidade e transmitir parte da informação que recebe à sua própria unidade, aos níveis superiores da hierarquia, e para fora da cadeia de comando (linha hierárquica); realizar a afectação dos recursos dentro da sua própria unidade; negociar com pessoas fora da organização; tomar a iniciativa de mudanças estratégicas; e lidar com as excepções e com os conflitos”.

- d) A Tecnoestrutura – é o espaço dos analistas e pessoal burocrático de apoio que, separados da sequência de atividades operacionais, atuam na formação dos operacionais, na concepção e no planejamento da organização, influenciando, assim, na eficácia da realização do trabalho dos outros. Especialmente, os analistas atuam no processo de transformação e adequação da

organização às mudanças; e no controle, visando à uniformidade, à estabilização e à padronização do trabalho dentro da organização. Para Mintzberg (1995: 49), em geral, “quanto mais estandardizada for uma organização, mais esta recorre à tecnoestrutura. A estandardização reduz a necessidade da supervisão directa” e “permite que o pessoal burocrático desempenhe funções que eram anteriormente desempenhadas pelos gestores”. De acordo com o desenvolvimento da organização, a tecnoestrutura pode funcionar ou não em todos os níveis da hierarquia. Para Mintzberg (1995: 50), nos níveis inferiores de uma empresa industrial,

“os analistas estandardizam o fluxo do trabalho operacional através do escalonamento da produção, da análise dos processos de trabalho dos operacionais e do controlo de qualidade. Nos níveis médios, procuram estandardizar o trabalho intelectual da organização (por exemplo, através da formação de gestores intermédios) e realizam estudos de investigação operacional acerca das tarefas informais. A pedido do vértice estratégico, concebem sistemas de planeamento estratégico e desenvolvem sistemas financeiros que permitem controlar os objetivos das unidades mais importantes”.

- e) Pessoal de Apoio (Funções Logísticas) – constituído de unidades especializadas que atuam de forma autónoma do centro operacional da organização, absorvendo algumas “funções de apoio” não incluídas nos procedimentos do trabalho operacional. De acordo com Mintzberg (1995: 51), muitas das unidades de apoio constituem miniorganizações,

“muitas delas com o seu próprio centro operacional, como no caso da tipografia universitária. Os recursos que alimentam estas unidades provêm da organização de que fazem parte, e por sua vez estas oferecem serviços específicos à organização. Mas as unidades funcionam independentemente do centro operacional da organização, com o qual só têm uma ligação de comunidade”.

Como exemplo, o autor compara o departamento de manutenção com a cantina, numa fábrica:

“o primeiro constitui um serviço *directo* como sendo uma parte integral do centro operacional, associado ao centro operacional por uma interdependência recíproca; o segundo serviço (a cantina) está bastante afastado do primeiro, ligado ao resto da organização pela partilha do espaço e dos recursos financeiros. Contudo, outras unidades de apoio existem com relações recíprocas ou sequenciais com as unidades da organização situadas acima do centro operacional. As unidades de apoio podem encontrar-se em diversos níveis da hierarquia, dependendo da necessidade dos seus serviços” (Mintzberg, 1995: 51).

Considerando, como referência, o contexto das universidades, pode-se citar como exemplos de serviços que não fazem parte do centro operacional, constituindo-se em unidades com função de apoiar indiretamente as finalidades académicas, entre outras: a residência

universitária, as fundações, livrarias, portaria, segurança, igreja, museu, cantina, etc. As unidades de apoio, conforme a estrutura da organização, podem vincular-se ao vértice estratégico (como no caso dos serviços jurídicos em grande parte das empresas) e nos níveis intermediários e inferiores da hierarquia. Conforme Mintzberg (1995: 51):

“Devido a grandes variações que existem entre as várias unidades de apoio, não podemos chegar a uma conclusão definitiva sobre o mecanismo favorito de coordenação para todas elas. Cada unidade escolhe o seu mecanismo de coordenação, desde que este seja o mais apropriado: a estandardização das qualificações no aconselhamento jurídico, o ajustamento mútuo no laboratório de investigação, a estandardização dos processos de trabalho na cantina da empresa, etc.”.

Retomando a análise para a realidade das características organizacionais complexas do Instituto Federal, com foco no nível da sua superestrutura, encontra-se, como questão ambígua, o princípio da autonomia partilhada entre a reitoria e os *campi*, concepção estabelecida nos termos da lei de criação da organização educativa e que implica, diretamente, a forma de poder sobre a tomada de decisões nos seus diversos níveis de hierarquia. Na concepção de Torres (2011a: 104), o uso das margens limitadas da autonomia com vista

“à ampliação da vivência democrática da escola esbarra com as lógicas gerencialistas impostas a nível central, gerando no quotidiano destas organizações algumas tensões difíceis de superar: de um lado, a tentativa de corresponder à diversidade dos públicos, criando uma variedade de soluções formativas e educativas, e, do outro, a necessidade de consolidar a qualidade do ensino, garantindo níveis elevados de sucesso. O difícil equilíbrio entre *mais escola* e *melhor escola* nem sempre é conseguido, revelando frequentemente situações conflituais”.

Segundo Costa (2003: 1327), mais do que traduzido, nas práticas educativas, o processo de autonomia na realidade escolar, “tem-se manifestado mais no nível de uma certa retórica gerencialista e de um discurso político-normativo que intenta sustentar e legitimar mudanças anunciadas”.

Ainda, segundo o autor, é relevante

“pressupor a existência de uma administração da educação descentralizada com competências direccionadas para a melhoria das escolas (através da pressão e do apoio técnico), de um poder local com capacidade de intervenção e recursos próprios dirigidos à acção educativa, de escolas entendidas e operacionalizadas como unidades organizacionais de decisão, participadas e com lideranças pedagógicas esclarecidas. Neste caso, poderemos considerar os processos de construção da autonomia das escolas num quadro de discussão e contratualização partilhada de um projecto educativo” (Costa, 2004: 106).

Esse contexto é contemplado em estudo de Mintzberg (1995)¹⁹⁹ acerca do processo de descentralização²⁰⁰ vertical e horizontal na perspectiva do sistema de tomada de decisão das organizações, circunstância que se traduz em variáveis e questões sempre recorrentes nas análises de funcionamento das organizações relativamente em nível de centralização e descentralização da ação administrativa. Na visão de Mintzberg (1995: 210):

“A centralização é o mecanismo mais forte de coordenação das decisões dentro da organização. Todas as decisões são tomadas por um só indivíduo, dentro de uma só cabeça, e são então implementadas mediante a supervisão directa. Tem-se invocado outras razões que justificam a centralização das estruturas – sendo uma das razões sobejamente conhecidas, a ambição do poder - mas a maioria das restantes razões representa a mera necessidade de coordenação”.

Partindo do pressuposto de que a tomada de decisão nas organizações não é um processo simples, não parece adequado que um indivíduo sozinho decida situações que envolvam a ação de várias pessoas, ou seja, não é lógico que o processo de centralização prevaleça em detrimento da repartição de poderes com pessoas detentoras do conhecimento acerca das questões, às vezes complexas, que necessitam de decisões e soluções.

Em contraponto, atua os princípios da descentralização²⁰¹, num contexto de divisão e melhoria do poder decisório, com vistas ao aumento da eficiência de respostas em níveis locais e capacitação de dirigentes de esferas intermediárias para o exercício, no futuro, da tomada de decisões em níveis superiores. De acordo com Mintzberg (1995: 211):

“a descentralização estimula a motivação. As pessoas criativas e inteligentes têm necessidade absoluta de uma margem de manobra considerável. A organização só pode atrair, manter e utilizar a iniciativa destas pessoas, se lhes conferir poderes de decisão muito importantes. Uma tal motivação é crucial nos trabalhos de natureza profissional (como quando se tratam de trabalhos complexos, a organização tem aqui duas boas razões para descentralizar). Esta motivação é também um factor-chave nos postos de direcção, justificando-se plenamente um certo grau de descentralização na linha hierárquica”.

¹⁹⁹ Para aprofundamento sobre o tema, ver o Capítulo 11 (A concepção do sistema de tomada de decisão: a descentralização vertical e horizontal) da obra *“Estrutura e Dinâmica das Organizações”*, onde o autor esclarece: “vamos estudar a centralização e a descentralização exclusivamente em termos de poder sobre as decisões tomadas nas organizações. Diremos que a estrutura é centralizada quando todos os poderes de decisão se situam num único ponto da organização - em última análise nas mãos de um único indivíduo” (Mintzberg, 1995: 209).

²⁰⁰ Ainda tratando de estrutura, Mintzberg (1995: 209) contextualiza descentralização: “diremos que a estrutura é descentralizada sempre que o poder se encontra disperso por várias pessoas”.

²⁰¹ Mintzberg (1995) considera bastante difícil descrever, numa só palavra, um fenómeno muito complexo como a distribuição do poder dentro da organização, destacando 2 (dois) pontos sobre esta conceituação: “em primeiro lugar, a centralização e a descentralização não devem ser tratadas como conceitos absolutos, mas sim como as duas extremidades de um contínuo. A economia soviética não está <centralizada>, simplesmente está mais centralizada do que uma economia capitalista; a empresa compartimentada em divisões não está <descentralizada>, apenas se encontra mais descentralizada do que algumas empresas que têm estruturas funcionais. Em segundo lugar, grande parte desta confusão parece brotar da existência de um número de conceitos diferentes que lutam para serem reconhecidos sob o mesmo nome” (Mintzberg, 1995: 213).

O autor apresenta, como conteúdo conceitual para o termo “descentralização”, 3 (três) formas e/ou significados:

- a) Descentralização vertical – caracterizada, originalmente, pela dispersão do poder formal estabelecido no vértice estratégico, na pessoa do diretor-geral, em sentido e linha descendente para níveis inferiores da hierárquica. De acordo com Mintzberg (1995: 213), essa escolha de dispersão do poder formal pelo diretor-geral, situado no cume do vértice estratégico, é “o que vulgarmente se chama <delegar>”. Algumas situações indicam uma tendência do exercício do poder no nível em que a informação se encontra mais eficazmente acumulada. Em termos de definição, a descentralização vertical contempla a cadeia de autoridade, permanecendo o poder em algumas organizações em nível do vértice estratégico, enquanto em outras,

“é delegado a vários níveis da linha hierárquica, por vezes de maneira selectiva e outras vezes de maneira global; e noutros casos ainda, o poder passa mesmo para o fundo da linha hierárquica, e pode mesmo ultrapassar a linha hierárquica até ao centro operacional. Se é possível fazer uma única generalização, é a de que os padrões de autoridade clássica continuam a dominar os sistemas de poder das organizações, i. é, o poder formal reside em primeira instância no director-geral no topo da hierarquia. A partir daí este delega o poder como muito bem lhe aprouver” (Mintzberg, 1995: 241).

- b) Descentralização horizontal - é a transferência do controle de procedimentos decisórios de poder informal para não ocupantes de funções de chefia ou pessoas que não pertencem à linha hierárquica. Segundo Mintzberg (1995: 213), o poder de decisão, “neste caso, principalmente o poder informal – pode permanecer nas mãos dos <gestores de linha>, no sistema de autoridade formal, ou pode estender-se a indivíduos que se encontram fora da estrutura da linha hierárquica - os analistas da tecnoestrutura, funcionais de apoio ou operacionais”. Em termos conceituais, no sistema de poder, a descentralização horizontal contempla a tecnoestrutura, as funções de apoio e o centro operacional, mas

“um ponto é claro. Todos estes grupos dispõem de poder informal sempre que se baseiam em conhecimentos técnicos altamente especializados. Os grupos funcionais não só aconselham como tomam decisões técnicas quando dispõem dos necessários conhecimentos para tal; os operacionais - quando dispõem de um alto grau de especialização que lhes permite tomar decisões de gestão, e também quando se trata de profissionais, isto é, quando desempenham funções baseadas em conhecimentos e qualificações de grande complexidade - acumulam um grau considerável de poder” (Mintzberg, 1995: 241).

c) Noutro contexto, diferente do da tomada de decisão, o termo “descentralização”²⁰² também é aplicado para caracterizar concentração ou dispersão física de atividades e/ou serviços, como exemplo, funcionamento de: equipamentos de reprografia, bibliotecas e registros escolares. Para Mintzberg (1995: 214), “esta <descentralização> nada tem a ver com o poder de tomar decisões (a biblioteca-satélite, como a máquina copiadora, talvez não tomem as decisões que mais as possam afectar). Logo, a terceira utilização deste termo apenas serve para confundir a questão”.

Ainda, em termos da perspectiva de poder²⁰³, Mintzberg (1995) conceitua dois tipos de descentralização: “selectiva”, quando o poder de decisão localiza-se em diferentes níveis e/ou pontos da organização; e “paralela”, quando o poder encontra-se disperso entre diversas formas de decisões concentradas num mesmo patamar da estrutura, além de chamar a atenção para a realidade de que “o poder pode variar de pessoa para pessoa, mesmo no interior do mesmo processo de decisão”.

O autor identificou, em termos organizacionais, que parâmetros de concepção, mecanismos de coordenação e fatores de contingência, agrupados espontaneamente, ajustam-se a 5 (cinco) configurações estruturais²⁰⁴ em função de consistências internas e que, em cada configuração estrutural, “existe um mecanismo de coordenação que é dominante, uma parte diferente da organização que desempenha o papel principal e um tipo diferente de descentralização que é utilizado” (Mintzberg, 1995: 330). Além disso, cada

“configuração constitui um tipo *puro* (o que Weber qualificou de um tipo *ideal*), quer dizer, uma combinação teoricamente consistente dos parâmetros de concepção e de contingência. Pode-se considerar estas cinco configurações, como os limites de um pentágono no interior do qual se encontram os híbridos das configurações e as transições entre eles. Mas só podemos compreender o interior de um espaço pela identificação dos seus limites” (Mintzberg, 1995: 334).

²⁰² Em consonância com Mintzberg (1995), neste estudo, o termo “descentralização” não será usado com o significado de dispersão física de atividades, mas como os “dois parâmetros de concepção fundamentais: a descentralização vertical e a descentralização horizontal. Conceptualmente, podem parecer conceitos distintos. O poder pode ser delegado no sentido descendente da cadeia de autoridade e contudo permanecer com os gestores da linha hierárquica; *in extremis* a descentralização vertical com centralização horizontal - daria todo o poder aos supervisores de primeiro plano. O oposto - a descentralização horizontal com centralização vertical - ocorreria quando os funcionários operacionais superiores, no topo da hierarquia, exercessem todo o poder. A centralização dos dois sistemas ocorre quando o vértice estratégico detém todo o poder, ao passo que a descentralização dos dois sistemas vê o poder passar através da cadeia de autoridade no sentido descendente até operacionais” (Mintzberg, 1995: 214).

²⁰³ Na compreensão de Mintzberg (1995: 216): “Por outras palavras, o controlo sobre o exercício da escolha – em oposição ao controlo sobre a totalidade do processo de decisão - não constitui necessariamente uma forte centralização”.

²⁰⁴ Com base em estudos empíricos, Mintzberg (1995) estabeleceu 5 (cinco) configurações estruturais para as organizações: a estrutura simples, a burocracia mecanicista, a burocracia profissional, a estrutura divisionalizada, e a adhocracia.

A seguir, destacam-se algumas considerações acerca da categorização de cada uma das referidas 5 (cinco) configurações estruturais:

- a) A Estrutura Simples – tem como principal característica não ser elaborada e de frágil tecnoestrutura, sendo muito comum nas organizações pequenas e novas. Também são peculiaridades da Estrutura Simples: limitada formalização, utilização mínima de processo de planejamento, hierarquia administrativa mínima, sistema de comunicações informal e informações transmitidas verbalmente, ambígua divisão do trabalho e reduzida especialização. Nessa configuração, a supervisão direta é o principal instrumento de coordenação, a tomada de decisão é centralizada em uma única pessoa (dirigente máximo) e não existe grande padronização, o que, por um lado, viabiliza decisões ágeis; por outro, concorre para conflitos entre questões estratégicas e operacionais. O fluxo de trabalho se apresenta flexível, cabendo, naturalmente, ao diretor-geral a amplitude do controle sobre os membros da organização, o que conduz o vértice estratégico à posição principal da estrutura. De acordo com Mintzberg (1995: 336):

“A Estrutura Simples é, por assim dizer, uma não-estrutura: evita utilizar os mecanismos formais da estrutura e minimiza a sua dependência em relação aos especialistas funcionais. Estes últimos são tipicamente recrutados com contratos em função das necessidades da empresa, em vez de serem permanentemente integrados dentro da organização”.

- b) A Burocracia Mecanicista – apresenta, como principal instrumento de coordenação, a padronização dos processos de trabalho. São peculiaridades da Burocracia Mecanicista: unidades operacionais grandes, comportamentos no centro operacional muito formalizados e especializados nas dimensões horizontal e vertical, atividades repetitivas, planejamento do trabalho, tarefas agrupadas com base em funções, inúmeros regulamentos e normatização abrangendo toda a organização, limitada descentralização horizontal e centralização vertical do poder decisório. As Burocracias Mecanicistas, segundo Mintzberg (1995: 345-346),

“são as estruturas afinadas para funcionar como se fossem máquinas bem integradas e bem reguladas. Max Weber foi o primeiro a descrever esta estrutura, onde tudo está estandardizado: as responsabilidades, as qualificações, os canais de comunicação e o trabalho, e onde existe uma linha hierárquica claramente definida. É este tipo de estrutura que Stinchcombe mostrou ter origem na Revolução Industrial, e foi observada por Woodward nas empresas de produção em série, por Burns e Stalker na indústria têxtil, por Crozier no monopólio do tabaco e por Lawrence e Lorsch nas empresas de fabricação de embalagens”.

Apesar de estabelecer uma diferenciação entre os funcionais e os operacionais, na Burocracia Mecanicista, a tecnoestrutura que agrega os analistas que realizam a standardização de trabalho operacional desponta como importante elemento da estrutura²⁰⁵, cabendo, formalmente, a esse pessoal a função de aconselhamento, enquanto a autoridade formal sobre as unidades operacionais é delegada aos gestores da linha hierárquica, contudo, vale salientar que, sem os analistas do trabalho, os funcionais que definem os postos de trabalho - os engenheiros de qualidade, os orçamentistas, os contadores e os outros especialistas - a estrutura não consegue funcionar. Em consonância com esse contexto, entende Mintzberg (1995: 350) que, no geral, a Burocracia Mecanicista é a estrutura “que funciona mais de acordo com os princípios clássicos de gestão: a hierarquia definida com precisão, a unidade de comando cuidadosamente mantida, assim como a distinção rígida entre operacionais e funcionais”. Outro fator que vale destaque é a grande preocupação das Burocracias Mecanicistas com a eliminação de incertezas e conflitos que venham pôr em risco o funcionamento da organização, o que leva a uma contínua obsessão pelos sistemas de controle, condição que, às vezes, justifica um número excessivo do pessoal de apoio na estrutura da organização. Segundo Mintzberg (1995: 353), na Burocracia Mecanicista:

“O poder *formal* situa-se claramente no vértice da organização: a hierarquia e a cadeia de autoridade constituem conceitos fundamentais. Mas uma boa parte do poder *informal* encontra-se também no vértice, pois é aí que reside o conhecimento, e só no vértice da hierarquia é que o conhecimento segmentado se reúne num todo, numa perspectiva de conjunto. Os gestores da linha hierárquica são relativamente fracos e os trabalhadores do centro operacional quase que não têm poder algum”.

Quando submetidos a ambientes instáveis, os dirigentes estratégicos na Burocracia Mecanicista se defrontam com dificuldades de sobrecarga de decisões a tomar, em decorrência de questões que ascendem na hierarquia, levando-os, em muitos casos, a resolver com pouca fundamentação as matérias, tendo em vista que as referências do sistema de informações que lhes chegam são pouco confiáveis e, às vezes, inadequadas. Tratando-se de posicionamento conclusivo, Mintzberg (1995: 377) apresenta a Burocracia Mecanicista como configuração estrutural inflexível, semelhantemente a uma máquina,

²⁰⁵ No entendimento de Sá (2011: 157): “as estruturas não são meros instrumentos técnicos, podendo assumir um valor intrínseco que as autojustifica, independentemente da sua adequação em relação aos objectivos formais; as acções organizacionais não são necessariamente o produto de decisões marcadas pela intencionalidade; as estruturas, os processos e as culturas organizacionais tendem a tornar-se isomórficas em relação ao seu ambiente institucional”.

“eficaz no seu próprio domínio limitado, mas dificilmente se adapta a outro objectivo. Acima de tudo, não consegue tolerar um ambiente que seja complexo ou dinâmico. Todavia, a Burocracia Mecanicista continua a ser uma configuração estrutural dominante – talvez seja mesmo a configuração dominante nas nossas sociedades especializadas. Enquanto nós formos exigindo bens e serviços estandardizados e baratos e enquanto os indivíduos continuarem a produzi-los mais eficazmente que as máquinas automáticas – e continuarem a querer fazê-lo – existirão Burocracias Mecanicistas”.

- c) A Burocracia Profissional – apresenta como aspecto de maior importância de coordenação das atividades a padronização das qualificações, com parâmetro na formação, especialização, socialização e descentralização vertical e horizontal. Profissionais habilitados são selecionados para integrar o centro operacional, com relevante condição de independência no seu próprio trabalho, o que abre espaço na dimensão vertical para a atividade dos operacionais, especializada na dimensão horizontal. Semelhantemente à Burocracia Mecanicista, a coordenação da estrutura da organização profissional é fundamentalmente burocrática, garantida por padrões e métodos que estabelecem, previamente, o que deve ser executado, sendo que a primeira privilegia a natureza hierárquica da autoridade, enquanto a Burocracia Profissional prioriza a natureza profissional do poder da competência. Para Mintzberg (1995: 383):

“Para compreender o funcionamento do centro operacional da Burocracia Profissional, torna-se útil representá-lo como sendo um repertório de programas-padrão - de facto, os programas que os profissionais são capazes de realizar e estão prontos a utilizar - e que são aplicados a situações que já foram relatadas, pré-determinadas, estandardizadas e que são consideradas contingências”.

De forma geral, a Burocracia Profissional é uma estrutura descentralizada nas dimensões vertical e horizontal, além de democrática, uma vez que os profissionais atuam no controle do próprio trabalho e das decisões administrativas. A complexidade do trabalho do profissional lhe outorga poder de não ser supervisionado por chefia imediata. Em termos de contexto, a administração convive com 2 (duas) hierarquias administrativas paralelas: uma, na direção ascendente, para os profissionais e de característica democrática; a outra, na direção descendente, com característica mecanicista, de controle das funções de apoio. Na perspectiva de Mintzberg (1995: 395), é possível concluir

“que as estratégias da Burocracia Profissional são em grande parte as estratégias dos profissionais tomados individualmente na organização, assim como, as das associações profissionais externas. Isto passa-se em grande parte mas não completamente. Existem ainda graus de liberdade que permitem a cada organização no interior da profissão adaptar as estratégias de base às suas próprias necessidades e aos seus próprios interesses”.

Chama a atenção, ainda, o autor, para o caso de que, na forma pura da Burocracia Profissional, a tecnologia da organização, relativamente aos conhecimentos que utiliza,

“é sofisticada; mas o seu sistema técnico - o conjunto dos instrumentos que utiliza - não o é. Por conseguinte, o exemplo principal da Burocracia Profissional é *a organização de serviços pessoais*, pelo menos a organização cujo trabalho é complexo e estável. As escolas, as universidades, os gabinetes de consulta, as firmas de advogados e de contabilistas, os organismos de assistência social, todos eles recorrem a esta configuração estrutural sempre que se concentram na aplicação de programas-padrão a problemas bem definidos” (Mintzberg, 1995: 397).

Como dificuldade e problemas da Burocracia Profissional, pode-se identificar a rigidez da estrutura para adaptação a mudanças decorrentes de novos desafios, não capacidade para neutralizar ações de profissionais incompetentes em função da falta de controle sobre prováveis deficiências destes e mecanismos de coordenação frágeis, devido à padronização de procedimentos de trabalho complexo, com base em produtos maldefinidos. Na Burocracia Profissional, a mudança, segundo Mintzberg (1995: 408),

“não provém de novos administradores que tomam os seus postos e anunciam reformas maiores, nem de tecnoestruturas governamentais que procuram controlar os profissionais. A mudança parte mais do processo, lento, de mudança dos profissionais - dos procedimentos de avaliação dos candidatos, da formação (ideais assim como competências e conhecimentos), e depois disso, da motivação dos candidatos no aperfeiçoamento dos seus conhecimentos profissionais”.

- d) A Estrutura Divisionalizada – caracteriza-se mais como um conjunto de organizações semiautônomas chamadas divisões, coordenadas por uma estrutura central (sede), do que como uma organização homogênea. No agrupamento, não se processa trâmite do vértice estratégico ao centro operacional como nas outras configurações, porquanto cada divisão tem a sua própria estrutura somada e sobreposta às demais. As relações estruturais se concentram entre o vértice estratégico e o vértice da linha hierárquica, entre a sede e as divisões. São indicadores da Estrutura Divisionalizada: padronização de resultados, descentralização vertical limitada, sistema de controle de desempenho, necessidade de poder dos quadros intermediários e organização de grande amplitude. De acordo com Mintzberg (1995: 411), “evidentemente, que em teoria a divisionalização não impede uma maior descentralização do poder *dentro* das divisões. De facto, diferentes estruturas divisionais apelam para diferentes distribuições de poder interno”, no entanto, há outras características

“que levam as divisões a centralizar mais poder do que o fariam se fossem organizações independentes. Se a sede delegasse *todo* o seu poder aos directores das divisões, a sede deixaria de existir e cada divisão tornar-se-ia uma organização independente. Assim, é necessária uma certa forma de controlo ou de coordenação exercida pela sede sobre as divisões, e a questão que se levanta é então a de saber, como é que a sede pode manter o seu controlo deixando às divisões suficiente autonomia na gestão das suas operações. A resposta a esta questão é oferecida por um outro parâmetro de concepção: o sistema de controlo dos desempenhos” (Mintzberg, 1995: 411).

A sede se ocupa das funções estratégicas, da alocação de recursos globais, nomeia os directores das divisões, faz a supervisão directa e acompanha o desempenho das divisões, que são implantadas para o atendimento de mercados, controlam as operações funcionais, apresentando-se, em alguns casos, de forma centralizada. Cada uma divisão deve ser tratada como unidade única e integrada e por um adequado conjunto de políticas. Considerando certo conhecimento dos meios de controle utilizados pela sede, Mintzberg (1995: 413) chama a atenção para o fato de que

“através de controlos dos desempenhos apoiados pela formação dos gestores, socialização e supervisão directa - podemos voltar à questão de descentralização dentro das divisões. Em teoria, a Estrutura Divisionalizada pode ser imposta a qualquer outra configuração estrutural. As Burocracias Profissionais podem transformar-se numa Estrutura Divisionalizada, no caso de uma firma de contabilistas com vários escritórios regionais, ou no caso de uma Universidade com vários estabelecimentos”.

Na Estrutura Divisionalizada, as ações desenvolvidas na sede e nas divisões têm contextos de poder diferentes e na circulação de comunicações e decisões entre esses 2 (dois) níveis deve prevalecer a natureza formal. Um aprofundamento de conhecimento da sede nas questões das divisões concorre para intervenção da primeira nas decisões das segundas, situação de negação dos fins da divisionalização, especialmente quanto à perspectiva da autonomia divisional. Os dados disponibilizados para a sede pelos sistemas de informações da gestão e necessários ao processo decisório global, ao mesmo tempo que conduzem à centralização do poder, podem não ser confiáveis, por equívocos deliberados ou não de informações oriundas de directores das divisões. Por outro lado, os métodos de controle e acompanhamento do desempenho das divisões as deixam mais burocráticas. Segundo Mintzberg (1995: 456), talvez “a Estrutura Divisionalizada pura, que comporta muito poucas interdependências, seja realmente um <tipo ideal>, um tipo que pode ser aproximado mas nunca plenamente atingido”. Assim, conclui-se que

“a Estrutura Divisionalizada tem o domínio de aplicação mais estreito de todas as configurações estruturais. Não tem um ambiente específico; na melhor das hipóteses, salta por cima da Burocracia Mecanicista, num ambiente simples e estável e sente-se, por conseguinte, sempre atraída a regressar a esta forma estrutural mais integrada. A Estrutura Divisionalizada pura pode provar ser intrinsecamente mais instável, uma tendência legítima num contexto social, mas não uma estrutura legítima” (Mintzberg, 1995: 456).

- e) A Adhocracia – entendida como organizações temporárias de configuração complexa e dinâmica, pouco estruturada, voltada para o desenvolvimento de forças tarefas, equipes de projetos e de atividades de inovação, por meio da montagem de unidades funcionais de especialistas, tem o ajustamento mútuo como maior mecanismo de coordenação, recusando qualquer forma de padronização. Estas são as suas peculiaridades: estruturação orgânica, descentralização seletiva, grande especialização horizontal com vínculo na formação, e ruptura de rotinas convencionadas com vistas à inovação. Na perspectiva de Mintzberg (1995: 458):

“A organização inovadora não pode então apoiar-se em nenhuma forma de standardização para coordenar as suas actividades. Por outras palavras, deve evitar todas as armadilhas da estrutura burocrática, nomeadamente, a divisão acentuada do trabalho, a diferenciação marcada entre as unidades, o comportamento muito formalizado e a utilização intensiva dos sistemas de planeamento e de controlo”.

A Adhocraria, entre as configurações estruturais, é aquela caracterizada como de menor afinidade com os conceitos clássicos da administração, priorizando a formação de equipes multidisciplinares por projeto para o aproveitamento máximo da capacidade dos peritos, independentemente de qualquer arranjo organizacional. Informações, processos e mecanismos de decisão²⁰⁶ ocorrem de maneira informal e flexível, conforme as necessidades, ultrapassando, inclusive, a estrutura de autoridade. Na Adhocraria, no entendimento de Mintzberg (1995: 461), os especialistas estão

“repartidos em toda a estrutura, nas funções de apoio e na hierarquia, assim como no centro operacional. Portanto, muito mais do que uma concentração de poder no centro operacional, temos uma distribuição mais equitativa do poder em todas as partes da organização. A descentralização na Adhocracia é selectiva, tanto na dimensão horizontal como na dimensão vertical. O poder de decisão é distribuído entre os gestores e não-gestores em todos os níveis da hierarquia, em função da natureza das decisões a tomar”.

²⁰⁶ Mintzberg (1995) classifica os mecanismos de decisão na Adhocracia em dois tipos: a Adhocracia Operacional que desenvolve projetos visando atender aos clientes e tem como característica básica que as atividades administrativas e operacionais tendem a se confundir num exclusivo esforço; e a Adhocracia Administrativa que desenvolve os seus projetos para servir-se a si própria, especialmente a componente administrativa do seu centro operacional, sendo este isolado do restante da organização de modo que a componente administrativa remanescente venha a ser estruturada como uma Adhocracia, em síntese: “a componente administrativa de uma Adhocracia aparece como uma massa orgânica de quadros hierárquicos e de *experts* funcionais (juntamente com os operacionais na Adhocracia Operacional) que trabalham em conjunto em projectos *ad hoc* no âmbito de relações que mudam constantemente” (Mintzberg, 1995: 467).

Na Adhocraria, os dirigentes do vértice estratégico precisam dedicar muito tempo do trabalho na negociação e superação das disputas surgidas em função das diversas opções estratégicas, além das dificuldades naturais apresentadas nas estruturas fluidas, onde as conexões de trabalho são continuamente redefinidas, paralelamente ao poder que existe sob o controle dos especialistas. Outras relevantes dificuldades, para essa estrutura, é quando se rende às pressões advindas de aspectos da burocratização, porque, de acordo com Mintzberg (1995: 491), a Adhocracia existe para inovar

“no seu próprio sector de actividade. As condições de dinamismo e de complexidade que exigem uma inovação sofisticada são geralmente apanágio de todo este sector de actividade. Assim, ao contrário da Adhocracia Operacional, a Adhocracia Administrativa não pode muitas vezes seleccionar novos clientes e ao mesmo tempo ficar no mesmo sector. E assim a sua conversão numa Burocracia Mecanicista - que é a transição natural para uma Adhocracia Administrativa, exausta de uma mudança perpétua - pela destruição da capacidade da organização de inovar, pode vir eventualmente a destruir a própria organização”.

Considerando que a realidade das organizações se apresenta muito mais complexa do que as condições estruturais individualmente definidas na teoria das configurações, cabe recorrer a uma análise mais ampliada de conjunto para compreender as diferenças e variáveis na direção dos limites dessas concepções teóricas. Essas perspectivas estão delineadas no diagrama detalhado na figura 12, elaborado por Mintzberg (1995) com o objetivo de apresentar, simbolicamente, as 5 (cinco) configurações estruturais das organizações, delimitando os vértices de um pentágono²⁰⁷, em cujo interior constitui uma realidade de aproximação com as estruturas concretas.

²⁰⁷ Através do desenho constante da figura 12, com conformação geométrica de um pentágono, o autor, também, demonstra as vinculações dos híbridos das configurações e as transições entre eles, condições estabelecidas no interior do espaço definido pelos vértices do pentágono.

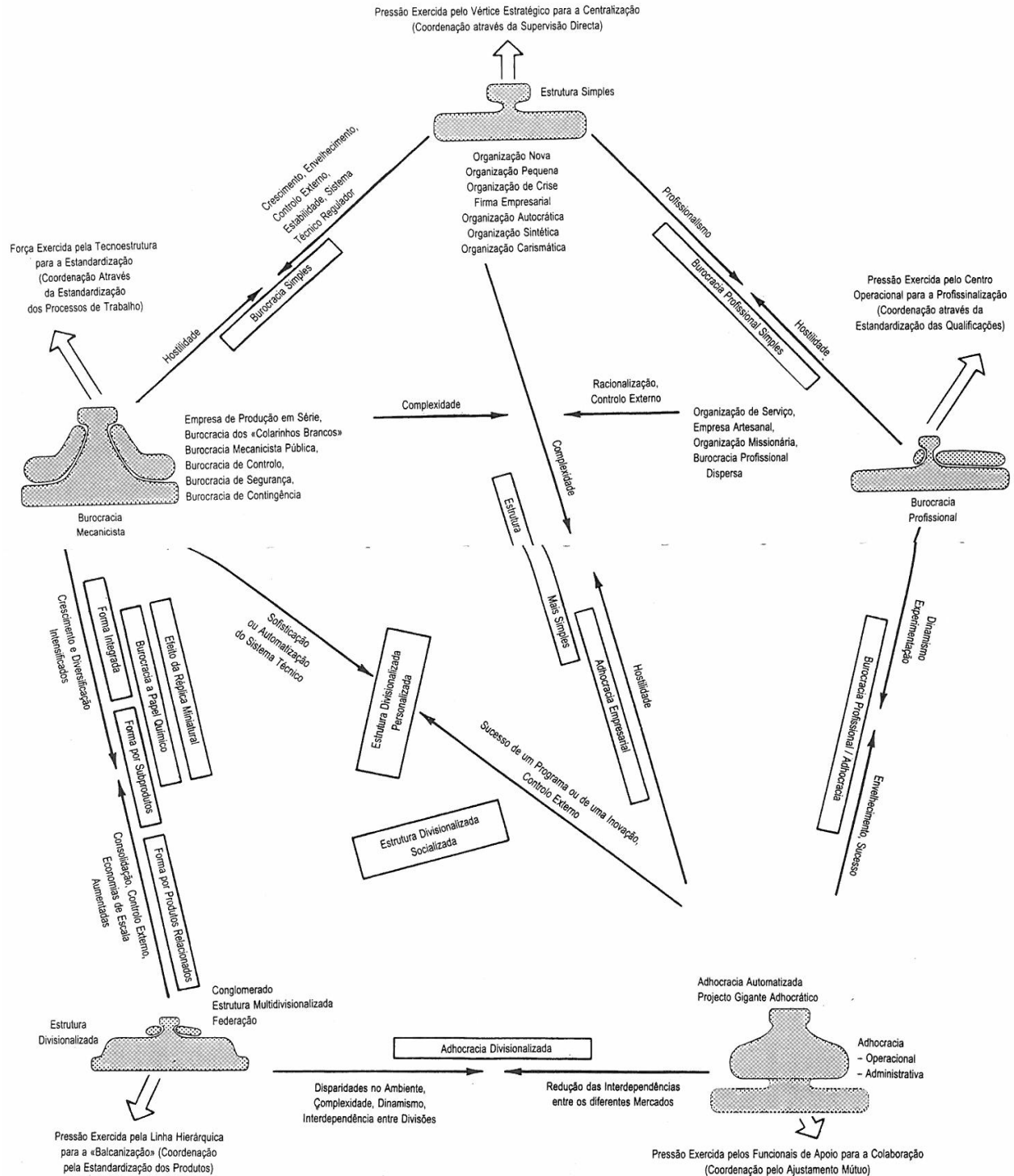


Figura 12. Diagrama elaborado por Mintzberg (1995) que apresenta, simbolicamente, as 5 (cinco) configurações estruturais das organizações delimitando os vértices de um pentágono.
 Fonte: Figura 22.1 (Mintzberg, 1995: 498-499).

Conforme se pode observar na figura 12, a disposição de cada vértice do pentágono é ocupada por uma configuração que catalisa para sua posição as estruturas reais. Graficamente, a Estrutura

Simples, também considerada como primeiro estágio das organizações, está localizada no topo do pentágono. No nível intermediário, de cada lado, encontram-se as 2 (duas) estruturas burocráticas: na esquerda, a Burocracia Mecanicista; à direita, a Burocracia Profissional. Na base de baixo do pentágono, encontram-se as 2 (duas) configurações mais complexas: à esquerda, a Estrutura Divisionalizada; à direita, a Adhocracia. Em termos de estruturas reais, algumas estão mais próximas de um vértice, ou seja, de uma das estruturas teóricas, enquanto outras estão entre alguns vértices, é a situação das estruturas híbridas. De acordo com a concepção de Mintzberg (1995: 496), “as configurações representam um conjunto de cinco forças que impõem as organizações em cinco direcções estruturais diferentes. Estas forças estão indicadas no pentágono”, a seguir:

- 1) A força exercida pelo vértice estratégico no sentido da centralização, para coordenar pela supervisão directa, e que empurra a organização para a Estrutura Simples.
- 2) A força exercida pela tecnoestrutura que coordena, basicamente pela estandardização dos processos de trabalho, para aumentar a sua influência e encaminhar a organização para uma Burocracia Mecanicista.
- 3) A força exercida pelos operacionais no sentido da profissionalização, para coordenar pela estandardização das qualificações de forma a maximizar a sua autonomia e estruturar a organização como uma Burocracia Profissional.
- 4) A força exercida pelos membros da linha hierárquica para obter a autonomia na gestão das suas unidades, com uma coordenação limitada pela estandardização dos resultados, empurrando a organização para uma Estrutura Divisionalizada.
- 5) A força exercida pelos funcionais de apoio para a colaboração e inovação na tomada de decisão, no sentido de coordenação pelo ajustamento mútuo; movendo a estrutura da organização para a Adhocracia.

Outro aspecto relevante é a composição das 5 (cinco) configurações como embasamento de definição das estruturas híbridas, organizações que se apoiam em 2 (duas) ou mais configurações e que, às vezes, parecem ser disfuncionais, enquanto, em outros casos, os híbridos são perfeitamente lógicos, atendendo, simultaneamente, a mais de uma força legítima. Na perspectiva de Mintzberg (1995: 502), em certos casos,

“as organizações não têm alternativa: os factores de contingência contraditórios sobre os quais não exercem nenhum controlo, forçam-nas a adoptar uma estrutura híbrida disfuncional. Já vimos numerosos exemplos desta natureza, no caso dos sistemas de educação, das forças policiais, e de outras organizações com operacionais

formados e que parecendo exigir uma estrutura de Burocracia Profissional, são conduzidas, em detrimento do seu desempenho, a adoptar certas características da Burocracia Mecanicista sob o impulso de um controlo externo concentrado”.

O autor ainda esclarece que os híbridos da figura 12 “são todos intermédios entre as duas configurações. No entanto, nada impede a combinação das características de três ou mais configurações”, e que é lógico que

“quanto mais numerosos forem os híbridos, mais deveriam ser classificados como tipos puros e as configurações tratadas como híbridos. Mas a presença de híbridos numa tipologia não a nega. Existe sempre uma área cinzenta entre o branco e o preto. A teoria continua a ser útil sempre que nos ajuda a descrever uma grande variedade de estruturas, mesmo que se tratem de estruturas híbridas. Isto é, o que importa não é que a teoria represente sempre a realidade, mas que nos ajude a compreendê-la” (Mintzberg, 1995: 503).

A teoria das 5 (cinco) configurações estruturais, composta na forma de um quadro de referências integrado num pentágono, viabiliza a compreensão de organizações complexas reais e possibilita o entendimento de razões para a transição das organizações de uma estrutura para outra. Essas transições, vinculadas às fases de desenvolvimento estrutural, caracterizam 2 (dois) padrões. O primeiro padrão, de acordo com Mintzberg (1995: 504), aplica-se às organizações

“que começam em ambientes simples; percorre o lado esquerdo do pentágono, a partir do topo. A maior parte das organizações começa a sua existência sob uma forma próxima da Estrutura Simples. A medida que vão crescendo e envelhecendo, e se passarem para um controlo externo, apresentam a tendência para formalizar os seus comportamentos e tornam-se, normalmente, Burocracias Mecanicistas. Mas, se continuarem a crescer, estas organizações têm, finalmente, tendência para diversificar e, a seguir, começam uma nova transição estrutural que as conduz à Estrutura Divisionalizada”.

Por outro lado, existe a possibilidade de a organização interromper a transição no percurso de mudança²⁰⁸, ocupando uma forma intermediária híbrida. Situações de instabilidade estrutural também podem concorrer para uma nova transição, por exemplo, de retorno e estabilização da organização como Burocracia Mecanicista ou de avanço, a partir de nova forma híbrida, na direção da Adhocracia. O segundo padrão de transição, conforme Mintzberg (1995: 505), aplica-se às organizações

“que nasceram em ambientes complexos. Este padrão parte do canto inferior direito do pentágono e depois move-se para cima e para a esquerda. Neste caso, as organizações começam a sua existência como Adhocracias, ansiosas por desenvolver soluções inovadoras para um grande número de contingências. Por vezes permanecem nesta forma, porque se encontram bloqueadas por um ambiente complexo e dinâmico. Mas entre

²⁰⁸ Na concepção de Sobrinho (2005: 168): “há em toda reforma o risco de uma crença exagerada na racionalidade positiva e objetiva. A fórmula mecanicista é a seguinte: uma vez constatado o problema, formulam-se as políticas para superá-lo, implementam-se as ações e alcançam-se os objetivos idealizados. Porém, nem sempre os resultados correspondem aos objetivos visados”.

as organizações que conseguem abandonar esta estrutura, muitas acabam por desejar fazê-lo. A medida que crescem, estas organizações tornam-se mais conservadoras. Na sua procura de estabilidade, começam a sua transição para a forma burocrática”.

Na continuação, apresentam-se algumas perspectivas das organizações, com base em princípios e observações relativas às conceituações da burocracia, especialmente com referência a ensinamentos de Max Weber.

5.2. A estruturação burocrática

Como ficou evidenciado, em geral, no item anterior deste capítulo, exceto aquelas de estrutura simples (pequenas e novas), as organizações são complexas, burocratizadas e formais, com estruturação bem definida quanto à autoridade e comunicações, tornando, assim, importante a compreensão das origens da burocracia caracterizada como uma forma de poder legítimo e de dominação, sustentado na racionalidade e na adequação dos meios às finalidades pretendidas, com o objetivo de obter a máxima eficiência possível no resultado dos planos. “Em um Estado moderno, o verdadeiro poder está necessária e inevitavelmente nas mãos da burocracia, e não se exerce por meio de discursos parlamentares nem por falas de monarcas, mas sim, mediante a condução da administração, na rotina do dia-a-dia” (Weber, 1997: 39).

Apesar de as grandes burocracias datarem de alguns séculos atrás, o século XX pode configurar uma época de significativo avanço na realidade das burocracias, passando a figurar em toda a vida social. As organizações²⁰⁹ formalizadas se tornaram uma situação dominante nas sociedades modernas. No entendimento de Blau e Scott²¹⁰ (1970: 27), além “de seu significado teórico, o estudo das organizações tem grande significado prático hoje em dia, especialmente em uma sociedade democrática”. Os autores compreendem, ainda, que a análise teórica dos princípios da burocracia feita por Max Weber é

²⁰⁹ De acordo com Blau e Scott (1970: 257-258): “é opinião largamente difundida que as grandes organizações tendem a ser superburocratizadas, isto é, que um aumento no tamanho de uma organização é acompanhado por um aumento desproporcional de pessoal na administração geral; mas a evidência não apóia essa suposição. Na verdade, o tamanho médio das firmas manufatureiras aumentou durante a primeira metade deste século, assim como também aumentou mais a proporção de funcionários dedicados à administração, em comparação aos funcionários de produção”.

²¹⁰ Os autores, tomando por base quem é o principal beneficiário, no caso do interesse da organização de observar o critério “*cui bonum*”, propuseram que as organizações formais fossem classificadas em 4(quatro) tipos: “1) associações de benefício mútuo, tais como sindicatos, destinadas a promover os interesses da classe operária; 2) firmas comerciais, tais como fábricas, que são estabelecidas para servir aos interesses dos proprietários; 3) organizações de serviços, tais como as agências de assistência social, feitas para servirem ao bem-estar e interesse dos clientes; e, 4) organizações de bem-estar público, tais como o departamento de polícia, que funcionam para aumentar o bem estar do grande público. Se um outro grupo usurpa o papel de primeiro beneficiário, em qualquer um destes tipos, os objetivos da organização são deturpados e sua função original será desfigurada ou mudada” (Blau e Scott, 1970: 255).

“o trabalho geral mais importante a respeito de organizações formais. Desde a sua publicação, no ‘WIRTSCHAFT UND GESELLSCHAFT’, há mais ou menos 40 anos, ele tem exercido profunda influência sobre quase todos os pensamentos e pesquisas subseqüentes, nesse campo. Weber analisa as organizações formais como parte de sua teoria de estruturas de autoridade ou de sistemas de controle social legítimo” (Blau e Scott, 1970: 40).

Neste momento, cabe privilegiar alguns aspectos das organizações de serviços, considerando que as instituições de ensino integram essa categorização, entre a classificação dos 4 (quatro) tipos de organizações formais (associações de benefício mútuo, firmas comerciais, organizações de serviços e organizações de bem-estar público), definida por Blau e Scott (1970). Na visão dos autores:

“Uma organização de serviços é definida como uma organização cujo principal beneficiário é a parte do público que tem com ela contato directo, com quem e para quem os seus membros trabalham - em resumo, uma organização cuja função básica é servir seus clientes. Incluem-se nesta categoria as agências de serviço social, os hospitais, as escolas” (Blau e Scott, 1970: 66-67).

Nas organizações de serviços, a preocupação fundamental deve ser o bem-estar dos clientes, apesar de esses, em muitos casos, não terem clareza do que é melhor para os seus próprios benefícios. Assim, as decisões dos profissionais que estão fornecendo os serviços não devem ser regidas por suas próprias vontades, mas pela avaliação do que irá atender melhor aos interesses dos clientes. Quanto às discussões envolvendo o desempenho da escola, Sá (2009b: 3802) entende que além “do reconhecimento da sua natureza ‘organização complexa’, tem igualmente de incorporar uma reflexão em torno dos limites à medição em educação, bem como as ‘externalidades’ inerentes à prestação de serviços públicos”. Ainda, segundo o autor,

“por exemplo, relativamente à concepção de escola, enquanto a avaliação para o mercado surge associada a uma concepção de escola como empresa educativa, em que a grande finalidade é captar clientes, já para avaliação que está ao serviço da produção do Relatório, a concepção de escola subjacente é a de uma burocracia ritualizada, em que a avaliação visa sobretudo verificar a conformidade legal, cumprindo um ritual de fachada” (Sá, 2009a: 91).

Por outro lado, o serviço profissional exige que a pessoa que o pratica preserve independência de julgamento para, realmente, atender aos interesses dos clientes, não deixando que suas conclusões sejam influenciadas pelos seus desejos.

Apesar de Max Weber não ter sido o único sociólogo que tentou desenvolver um método teórico para a análise das organizações formais, entende-se que cabe, neste momento, priorizar e enfatizar algumas considerações no interesse deste trabalho sobre as teorias weberianas, tendo em vista que, como responsável pelo avanço e transposição da teoria da administração à sociologia da organização, foi Weber

quem definiu os parâmetros teóricos da burocracia²¹¹ e as características das organizações burocráticas²¹², com base numa concepção “ideal”, num contexto do processo de estruturação do capitalismo pelo domínio das organizações industriais modernas, nas primeiras décadas do século XX. De acordo com Weber (1982: 229), o funcionamento da burocracia moderna:

- a) “Rege o princípio de áreas de jurisdição fixas e oficiais, ordenadas de acordo com regulamentos, ou seja, por leis ou normas administrativas”, observadas as seguintes formas:

“1. As atividades regulares necessárias aos objetivos da estrutura governada burocraticamente são distribuídas de forma fixa como deveres oficiais.
2. A autoridade de dar as ordens necessárias à execução desses deveres oficiais se distribui de forma estável, sendo rigorosamente delimitada pelas normas relacionadas com os meios de coerção, físicos, sacerdotais ou outros, que possam ser colocados à disposição dos funcionários ou autoridades.
3. Tomam-se medidas metódicas para a realização regular e contínua desses deveres e para a execução dos direitos correspondentes; somente as pessoas que têm qualificações previstas por um regulamento geral são empregadas” (Weber, 1982: 229).

Nessa perspectiva, os 3 (três) elementos relacionados, nos governos públicos e legais, constituem a “autoridade burocrática”, enquanto no campo econômico privado constituem a “administração burocrática”. Em função da complexidade, acúmulo de serviços e de atividades, quanto maior o tamanho da organização privada ou do Estado, mais burocráticas²¹³ deverão ser suas estruturas. Na avaliação de Tragtenberg (1974: 210):

“Weber admite a operacionalidade da burocracia, a impessoabilidade, a objetividade, adstrita a um expediente, seu recrutamento impessoal, a hierarquia fundada em diplomas credenciadores, o saber especializado, o cargo como profissão, a fidelidade ao cargo, a direção monocrática, garantindo formalmente rapidez, pontualidade, continuidade e eficiência no *modus operandi* burocrático, mostra, porém, que *uma burocracia tecnicamente funcional no plano administrativo é inepta no plano político*”.

²¹¹ De acordo com Tragtenberg (1974: 139): “Weber estudou a burocracia porque via na sua expansão no sistema social o *maior perigo ao homem*. Estudou-a para criar os mecanismos de defesa ante a burocracia. O que significa *burocracia* para Weber? A burocracia para ele é um tipo de poder. Burocracia é igual à organização. É um sistema racional em que a divisão de trabalho se dá racionalmente com vista a fins. A ação racional burocrática é a *coerência* da relação de meios e fins visados. Assim, para Weber a burocracia implica predomínio do formalismo, de existência de normas escritas, estrutura hierárquica, divisão horizontal e vertical de trabalho e impessoabilidade no recrutamento dos *quadros*”.

²¹² Como vantagens técnicas da Organização Burocrática relativamente a outras formas de estruturas organizacionais de administração, entende Weber (1982: 249) que a “razão decisiva para o progresso da organização burocrática foi sempre a superioridade puramente técnica sobre qualquer outra forma de organização. 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. Precisão, velocidade, clareza, conhecimento dos arquivos, continuidade, discrição, unidade, subordinação rigorosa, redução do atrito e dos custos de material e pessoal - são levados ao ponto ótimo na administração rigorosamente burocrática, especialmente em sua forma monocrática. Em comparação com todas as formas colegiadas, honoríficas e avocacionais de administração, a burocracia treinada é superior, em todos esses pontos. E no que se relaciona com tarefas complicadas, o trabalho burocrático assalariado não só é mais preciso, mas, em última análise, frequentemente mais barato do que até mesmo o serviço honorífico não-remunerado formalmente”.

²¹³ Blau e Scott (1970: 48) chamam a atenção em termos conceituais, no sentido de que “uma leitura cuidadosa de Weber indicará que ele tende a considerar os elementos como ‘burocráticos’ na medida em que eles contribuem para a eficiência administrativa. Essa contribuição à eficiência parece ser o critério do ‘perfeito’ dentro de seu tipo ideal. No entanto, se cada um desses elementos, ou sua combinação, intensifica ou não a eficiência administrativa, não é questão de definição; são perguntas sobre fatos - hipóteses sujeitas a testes empíricos”.

- b) “Os princípios da hierarquia dos postos e dos níveis de autoridades significam um sistema firmemente ordenado de mando e subordinação, no qual há uma supervisão dos postos inferiores pelos superiores” (Weber, 1982: 230). Os cargos são organizados e hierarquizados, monocraticamente, e o fundamento da autoridade hierárquica do cargo está presente nas organizações burocráticas, independentemente da condição de serem públicas ou privadas²¹⁴. Após criado e executada sua tarefa, o cargo deve continuar existindo e vir a ter sucessivos ocupantes. O trabalho oficial obedece a regras definidas que requerem a plena capacidade do funcionário e difere das atividades da sua vida particular.
- c) “A administração de um cargo moderno se baseia em documentos escritos (‘os arquivos’), preservados em sua forma original ou em esboço. Há, porém, um quadro de funcionários e escreventes subalternos de todos os tipos. O quadro de funcionários que ocupe ativamente um cargo ‘público’, juntamente com seus arquivos de documentos e expedientes, constitui uma ‘repartição’. Na empresa privada, a ‘repartição’ é frequentemente chamada de ‘escritório’” (Weber, 1982: 230). Fundamentalmente, a burocracia²¹⁵ do serviço público distingue e separa a ação oficial da atividade da vida privada e o endereço da repartição ou do escritório executivo do domicílio particular do funcionário. Os recursos públicos estão separados dos da propriedade privada da autoridade. Também a correspondência tem endereçamentos distintos: residencial e comercial.
- d) “A administração burocrática, pelo menos toda a administração especializada - que é caracteristicamente moderna - pressupõe habitualmente um treinamento especializado e completo” (Weber, 1982: 231). Para obter eficiência e efetividade, de acordo com critérios organizacionais, a administração formada com funcionários qualificados e especializados, seja pública²¹⁶ ou privada, não poderá prescindir de uma política continuada de capacitação e

²¹⁴ Na concepção de Weber (1997: 40-41), sociologicamente, o Estado moderno se caracteriza como uma empresa, de forma idêntica a uma fábrica: “a ‘separação’ entre o trabalhador e o meio material de produção, de destruição, de administração, de pesquisa acadêmica, e de finanças, em geral, é a base comum do Estado moderno, em suas esferas políticas, cultural, militar, e da economia privada capitalista. Em ambos os casos, a autoridade sobre esses meios acha-se nas mãos daquele poder a quem o aparelho burocrático (de juízes, funcionários, oficiais, supervisores, escrevões e sub-oficiais) obedece diretamente ou a quem está sempre disponível, em caso de necessidade. Esse aparelho é hoje em dia igualmente típico de todas essas organizações”.

²¹⁵ Segundo Weber (1997: 46): “Naturalmente há muitas diferenças entre as várias espécies de burocracia: entre a administração militar e civil, entre Estado e partido, entre comunidade, igreja, banco, cartel, cooperativa de produtores, fábrica e grupo de interesse (como associações de empregadores ou a Liga dos Agricultores). O grau de participação de dignitários não-remunerados e de grupos de interesse também varia muito. Nem o chefe de partido nem os membros do conselho de uma sociedade anônima por ações são burocratas”.

²¹⁶ “Mas é erro crasso dos críticos imaginarem que o governo de um grande país é basicamente idêntico ao autogoverno de qualquer cidade de tamanho médio. Política significa conflito. Em nossas circunstâncias, é decisivo que na administração de associações de massas os funcionários especializados sempre componham o núcleo do mecanismo, pois sua disciplina é a precondição absoluta do êxito. Isso é tanto mais verdadeiro

treinamento de atualização de funcionários. Os sistemas de progressões ou promoções funcionais são baseados em tempo de serviço e/ou merecimento e dependem da avaliação dos superiores.

- e) “Quando o cargo está plenamente desenvolvido, a atividade oficial exige a plena capacidade de trabalho do funcionário, a despeito do fato de ser rigorosamente delimitado o tempo de permanência na repartição, que lhe é exigido” (Weber, 1982: 231). O funcionário está subordinado a regulamentos, normas disciplinares e de controle de comportamento no desenvolvimento do cargo, exercendo sua ação de forma independente dos meios da administração.
- f) “O desempenho do cargo segue regras gerais, mais ou menos estáveis, mais ou menos exaustivas, e que podem ser aprendidas. O conhecimento dessas regras representa um aprendizado técnico especial, a que se submetem esses funcionários. Envolve jurisprudência, ou administração pública ou privada” (Weber, 1982: 231).

A vinculação do cargo²¹⁷ a normas e regras está muito relacionada à sua própria natureza, geralmente definida, no caso da administração pública, por autoridade superior à repartição. Isso confronta diretamente com perspectivas das relações de possíveis privilégios individuais em nível interno da administração.

A superioridade técnica da burocracia weberiana, enquanto modelo descritivo ideal, comparativamente a outras teorias organizacionais, enfatizada pela realidade de eficiência administrativa e explicitada, entre outros fatores, pela clareza, precisão e disciplina de procedimentos, chegou ao poder a partir das tentativas de equiparação das diferenças econômicas e sociais e a ascendência das funções administrativas. Não sendo autônoma, a burocracia funciona como elemento para atender a variados fins; e quando se estabelece plenamente,

“a burocracia está entre as estruturas sociais mais difíceis de destruir. A burocracia é o meio de transformar uma ‘ação comunitária’ em ‘ação societária’ racionalmente ordenada. Portanto, como instrumento de ‘socialização’ das relações de poder, a burocracia foi e é um instrumento de poder de primeira ordem - para quem controla o aparato burocrático” (Weber, 1982: 264).

quanto maior for a associação, quanto mais complicadas forem suas tarefas e, acima de tudo, quanto mais sua existência depender do poder” (Weber, 1997: 46).

²¹⁷ Em estudo acerca da Burocracia Weberiana na Administração Federal Brasileira, Gercina Oliveira (1970: 66) afirma que a “obrigatoriedade do concurso para ingresso nos cargos públicos de carreira, a reorganização dos quadros e das repartições, a previsão de um estatuto para os funcionários civis (elaborado e transformado em lei em 1939) e a criação de um órgão técnico de administração geral – o DASP – demonstram bem a tentativa de organizar a administração pública federal nos moldes da burocracia weberiana”.

Ainda sobre burocracia, o autor enfatiza:

“É verdade que a burocracia não é decididamente a única forma moderna de organização, assim como a fábrica também decididamente não é a única forma de empresa comercial, mas ambas marcam o caráter da época atual e do futuro previsível. O futuro pertence à burocratização, e é evidente que, nesse particular, os críticos obedecem a vocação de proporcionar sua salva de palmas às potências promissoras, da mesma maneira como o fizeram na época do *laissez-faire*, em ambas as vezes com a mesma ingenuidade” (Weber, 1997: 47).

O modelo de Weber referencia o poder da burocracia, e, especialmente, a estrutura política²¹⁸ como fator dominante, tendo em vista a amplitude do mediador político e a especificidade burocrática do perito. A perspectiva weberiana de autoridade legal entrelaça-se na complexidade do poder, seus princípios e legitimidade. As relações de dominação entre os sujeitos são assimiladas por meio das atitudes dos dominados, facilitando o processo dinâmico de internalização da aceitação, de forma não unilateral. A dominação, entendida como a probabilidade de ocorrer submissão a um deliberado mandato, pode basear-se em diferentes interesses e motivos, prevalecendo, contudo, de acordo com os estudos de Weber (2003: 128), nas relações entre dominantes e dominados, a realidade que

“a dominação costuma apoiar-se internamente em *bases jurídicas*, nas quais se funda a sua ‘legitimidade’, e o abalo dessa crença na legitimidade costuma acarretar conseqüências de grande alcance. Em forma totalmente pura, as ‘bases de legitimidade’ da dominação são somente três, cada uma das quais se acha entrelaçada - no tipo puro - com uma estrutura sociológica fundamentalmente diversa do quadro e dos meios administrativos”.

Concernente às limitações decorrentes do inevitável avanço da burocratização sobre as futuras formas de organização política, Weber (1997: 50) mostra preocupação no sentido de “como se poderá preservar qualquer resquício de liberdade ‘individualista’, em qualquer sentido?” e “como poderá haver qualquer garantia de que permanecerão em existência forças que possam conter e controlar eficazmente a tremenda influência desse segmento? Mesmo nesse sentido, como será a democracia de todo possível?” considerando a perspectiva do crescente aumento de poder por parte da burocracia estatal, e por outro lado, frente as condições de limitações de eficiência inerentes à própria burocracia, tanto no campo governamental²¹⁹ como na economia privada.

²¹⁸ Segundo o entendimento de Tragtenberg (1974: 210): “Weber evidencia que a burocracia *racional* na área administrativa pode tornar-se *irracional* na área das decisões políticas. Para ele, os *políticos* são elementos de *equilíbrio* ante a burocracia, razão por que formula a tese do *controle parlamentar da burocracia pelas comissões de inquérito*”.

²¹⁹ Segundo Weber (1997: 50-51): “‘A mente dirigente’ e ‘o espírito em movimento’ — do empresário e do político respectivamente — diferem substancialmente da mentalidade do funcionário da administração pública. É fato que o empresário trabalha num escritório, da mesma maneira que o comandante do exército, que formalmente não é diferente de outros oficiais. Se o presidente de uma grande empresa é um empregado assalariado de uma sociedade anônima por ações, é legalmente um funcionário como outros. Na vida pública o mesmo é verídico com relação ao chefe de um órgão político. O ministro em exercício é formalmente um funcionário assalariado com direito a aposentadoria. O fato de que, segundo todas as Constituições, ele pode ser exonerado ou renunciar a qualquer momento torna sua posição diferente da de muitos, mas não da de todos os funcionários. Muito mais surpreendente é o fato de que ele e só ele não tem necessidade de provar possuir formação profissional. Isso indica que o

A concepção de que, somente, cabe ao burocrata a rotina inferior, e ao diretor os trabalhos importantes e de maior relevância intelectual é uma avaliação preconceituosa de alguns analistas, considerando que tomadas de decisão autônomas e habilidade criativa também são esperadas dos burocratas. O que determina e importa como diferença de exigência para os respectivos tipos de cargos é a da responsabilidade. Uma regra recebida e considerada incorreta pelo funcionário deve ser contestada junto ao superior, no entanto, se, mesmo assim, este determinar sua execução, de acordo com Weber (1997: 51),

“é dever do funcionário e até motivo de orgulho executá-la como se isso correspondesse à sua convicção mais íntima, demonstrando assim que sua consciência do dever coloca-se acima de suas preferências pessoais. Não importa se a ordem emana de uma ‘autoridade’, de uma ‘companhia’ ou de uma ‘assembléia’. Esta é a ética profissional. Um líder político que agisse dessa maneira mereceria desprezo. Ele frequentemente será forçado a fazer concessões, isto é, sacrificar o menos importante ao mais importante”.

Para Weber, “dominação” é uma conjuntura especial de poder e, ainda que esse poder possa se apresentar em formas diversas, num contexto mais amplo, ele representa a capacidade de impor ao comportamento de terceiros a vontade própria. Por outro lado, dominação²²⁰ deve ser compreendida como uma situação concreta em que uma vontade revelada pelo dominador vai influenciar terceiros para efetivar ações num cenário de obediência, como se fossem suas o conteúdo das iniciativas, mesmo que em alguns casos, exista a possibilidade de resistência à execução dessas ações. A autoridade²²¹, como peculiaridade do poder legítimo, tem a ver com consentimento, devendo ser, por um lado diferenciada de outras formas de influência social, do poder; por outro, como conjuntura de dominação e da persuasão e outras espécies de influência pessoal. Conforme a classificação de Weber, são estes os 3 (três) tipos puros de dominação legítima:

significado de sua posição o distingue, afinal de contas, de outros funcionários, como distingue o empresário e o presidente da companhia na economia privada”.

²²⁰ De acordo com as concepções de Weber (2004: 187): “A ‘dominação’, como conceito mais geral e sem referência a algum conteúdo concreto, é um dos elementos mais importantes da ação social. Sem dúvida, nem toda ação social apresenta uma estrutura que implica dominação. Mas, na maioria de suas formas, a dominação desempenha um papel considerável, mesmo naquelas em que não se supõe isto à primeira vista”.

²²¹ De acordo com Blau e Scott (1970: 41): “O assaltante e o monopolista exercem o poder, mas não a autoridade, visto que a essência desta última é de que as diretivas dadas pela pessoa em controle são obedecidas voluntariamente. Weber define a autoridade como ‘a probabilidade de certos comandos específicos (ou todos os comandos) vindos de uma dada fonte serem obedecidos por um dado grupo de pessoas’. O grupo obedece livremente porque seus membros consideram legítimo que essa fonte os controle. A fonte de autoridade pode ser uma pessoa ou uma instituição impessoal, tal como um sistema de leis. O fato de um indivíduo, voluntariamente, permitir que um outro indivíduo influencie sua conduta, não é necessariamente indicativo de uma relação de autoridade. Existem também outros tipos de influência pessoal, tais como a persuasão. Na persuasão, uma pessoa deixa que os argumentos de uma outra influenciem em suas decisões ou ações. A persuasão se distingue da autoridade pelo fato de que esta última envolve uma suspensão a priori do julgamento da primeira pessoa, abolindo a necessidade da persuasão. Em uma relação de autoridade, o subordinado ‘conserva, de forma latente, suas próprias faculdades críticas de escolha de alternativas e usa o critério formal da recepção de um comando ou de um sinal como base para sua escolha’”.

1. A “dominação legal” em consequência de estatuto, cujo fundamento é o de que qualquer direito pode ser criado e alterado mediante ordenamento aprovado corretamente quanto à sua estrutura. O seu tipo tecnicamente mais puro é a burocracia e é dominante a associação eleita ou nomeada. De acordo com Weber (1995: 350):

“Obedece-se à pessoa não em virtude do seu direito próprio, mas à regra estatuída, que estabelece ao mesmo tempo quem e em que medida se deve obedecer. Aquele que manda também obedece a uma regra no momento em que emite uma ordem: obedece à ‘lei’ ou a um ‘regulamento’ de uma norma formalmente abstrata. O tipo daquele que manda é o ‘superior’, cujo direito de mando está legitimado pelas regras estatuidas no âmbito de uma competência concreta cuja legitimação e especialização se baseiam na utilidade objetiva e nas exigências profissionais estipuladas para a atividade do funcionário”.

O funcionário de formação profissional especializada é graduado de acordo com a hierarquia do cargo, e a realização do trabalho obedece a um contrato com remuneração e condições de progressões fixas. A disciplina é o princípio da atividade técnica. Caracterizam-se, como tipo de dominação legal²²², as modernas estruturas públicas e as relações na empresa capitalista e nas associações utilitárias, em especial quando possuidoras de grande quadro de pessoal administrativo. Contudo, nenhuma dominação é burocrática, exclusivamente, nem a burocracia é o único tipo de dominação legal, uma vez que a administração de comitês, é feita pelos parlamentares e outras de corpos colegiados que, também, se enquadram nessa conceituação.

2. A “dominação tradicional” em virtude de crença nos poderes senhoriais ao longo do tempo existentes e na santidade das ordenações. Seu tipo mais puro é o da dominação patriarcal²²³. O quadro administrativo é composto por “servidores”, sendo que quem tem o poder de ordenar é o “senhor” e os que obedecem são os “súditos”. A associação dominante é de caráter comunitário. Conforme define Weber (1995: 351):

“Obedece-se à pessoa em virtude de sua dignidade própria, santificada pela tradição: por fidelidade. O conteúdo das ordens está fixado pela tradição, cuja violação por parte do senhor poria em perigo a legitimidade do seu próprio domínio, que repousa exclusivamente na santidade delas. Em princípio, considera-se impossível criar

²²² O tipo da autoridade legal de Weber, no entendimento de Blau e Scott (1970: 45), “é legitimado por uma crença na supremacia da lei. Este tipo assume a forma de um corpo de normas sociais, formalmente estabelecido, destinado a organizar a conduta na busca racional de finalidades específicas. Em tal sistema, a obediência é devida não a uma pessoa - quer seja um chefe tradicional ou um líder carismático - mas a uma série de princípios impessoais. Esses princípios incluem o dever de seguir as diretivas vindas de um superior, seja quem for que ocupe esse posto. Todas as organizações formais: governo, fábricas, exército, órgão de bem-estar social, são exemplos de estruturas de autoridade legal”.

²²³ “Dentro da autoridade ‘tradicional’ a presente ordem social é vista como sagrada, eterna e inviolável. A pessoa ou grupo mandatários, geralmente definidos por hereditariedade, são acreditados como tendo sido ordenados por poderes sobrenaturais para reinar sobre os outros. Os súditos estão ligados a seu chefe por sentimentos tradicionais de lealdade pessoal e outras crenças culturais a respeito da ordem social que reforçam sua posição, assim como o conceito do direito divino dos reis” (Blau e Scott, 1970: 44).

novo direito diante das normas e da tradição. Consequentemente, isso se dá, de fato, através do ‘reconhecimento’ de um estatuto ‘válido desde sempre’ (por ‘sabedoria’). ”.

No quadro administrativo, não é considerado o domínio do conceito burocrático de “competência”, sua composição atende a vínculos de fidelidade pessoal do servidor ao senhor, tais como: familiares, dependentes, vassalos e amigos favoritos. De acordo com o posicionamento e modalidade desse quadro administrativo, é possível a identificação de 2 (duas) características diferentes:

- a) A estrutura puramente patriarcal de administração em que os servidores são recrutados em absoluta dependência do senhor, de modo patrimonial²²⁴, como escravos; ou extrapatrimonial, de grupos não totalmente desprovidos de direitos, tais como: favoritos e plebeus. Não existe processo de seleção profissional, tampouco sistema de reconhecimento para o funcionário. O administrador²²⁵ não tem qualquer direito sobre o cargo. Os meios materiais da administração são utilizados por conta e em nome do senhor e não existe nenhuma forma de garantia contra a sua vontade ou juízo.
- b) A estrutura estamental em que os servidores pessoalmente são independentes do senhor, estão investidos nos cargos de forma efetiva ou legítima e ocupam posição apropriada à respectiva condição social. A competição entre titulares de cargos, nesse contexto, e de suas rendas substitui o critério da “competência”. Inexiste a categoria de “disciplina”; a tradição, privilégios e honra estamental, de forma geral, regulam as relações. O poder é dividido entre o senhor e o quadro administrativo, possuidor de título de propriedade e de privilégio, resultando características muito estereotipadas ao tipo de administração.
3. A “dominação carismática”, em decorrência de estima afetiva à pessoa do senhor e em virtude de devoção afetiva à pessoa e aos dotes extraordinários do senhor, além de outros atributos carismáticos²²⁶ vinculados a poderes de oratória, intelectual, manifestação e

²²⁴ “Em geral, a autoridade tradicional tende a perpetuar a ordem social existente e não é feita para se adaptar a mudanças sociais; na verdade, as mudanças abalam suas próprias fundações” (Blau e Scott, 1970: 44).

²²⁵ De acordo com Tavares, Azevedo e Morais (2014: 158), “o administrador burocrático não domina ou mesmo acompanha os meios de produção, mas apenas exerce sem desvios suas funções, administrando em nome de terceiros com fidelidade ao cargo. No interior do modelo burocrático, o administrador é um especialista intensamente treinado para alcançar a eficiência administrativa. Deve agir de modo a evitar os erros e refutar envolvimento afetivo”.

²²⁶ Segundo Blau e Scott (1970: 45), os “movimentos carismáticos são inerentemente instáveis, isso porque estão ligados à vida de um só homem; para resistir ao tempo é necessário que eles se rodeiem de algumas das características daquela mesma vida mundana cuja mudança foi a razão de sua luta quando começou o movimento. Este processo de ‘rotinização do carisma’, como o chamou Weber, transforma a autoridade carismática em um tipo diferente de autoridade; ele pode se cristalizar em um sistema tradicional ou, mais frequentemente, ficar burocratizado, transformando-se, dessa maneira, na autoridade legal de uma organização formal”.

heroísmo. Seus tipos mais puros são a dominação do grande demagogo, do profeta e do guerreiro heroico. O caráter da associação dominante é comunitário; quem manda é o “líder” e o tipo que obedece é o “apóstolo”. De acordo com Weber (1995: 354):

“Obedece-se exclusivamente a pessoa do líder devido as suas qualidades excepcionais e não em virtude de uma posição estatuída ou de uma dignidade tradicional; portanto, também somente enquanto essas qualidades lhe são atribuídas, ou seja, enquanto seu carisma subsiste. Por outro lado, quando é ‘abandonado’ pelo seu deus ou quando decai a sua força heróica ou a fé dos que crêem em suas qualidades de líder, então seu domínio também se torna caduco”.

O quadro administrativo não decorre da sua qualificação profissional (como o funcionário); a seleção é feita conforme carisma e vocação pessoais. Inexiste o conceito racional de “competência”, assim como o estamental de “privilégio”. Não são aplicadas quaisquer orientações em função de regras, sejam elas na forma tradicional ou estatuída. Weber (1995) ainda destaca algumas considerações sobre a dominação carismática:

- a) Que pela primeira vez, esse tipo de dominação foi categoricamente apresentado na obra *O Direito eclesiástico para a amiga comunidade cristã*, de R. Sohm, sendo a expressão, a partir de então, frequentemente utilizada, contudo, sem a completa e devida apreciação da sua extensão.
- b) A autoridade carismática se constitui em uma das grandes forças revolucionárias da história, no entanto, na sua forma totalmente pura, tem caráter, acima de tudo, autoritário e dominador.
- c) Neste estudo, a expressão “carismática” é utilizada num sentido globalmente livre de juízos de valor. Para o sociólogo, os milagres e as revelações de profetas e/ou dotes dos demagogos têm as mesmas qualidades do “carisma” de Napoleão ou Jesus Cristo, uma vez que o importante é se “atuaram” como tal e se encontraram reconhecimento ou não dessa atuação.
- d) A dominação carismática²²⁷ é uma relação social notadamente “extracotidiana” e meramente pessoal. No caso da perda do portador do carisma, a relação de autoridade

²²⁷

Esse tipo de legitimidade, onde o poder decorre da submissão ao carisma puramente pessoal do chefe, no entendimento de Weber (2005: 58), “conduz, com efeito, à fonte de vocação, onde encontramos seus traços mais característicos. Se algumas pessoas se abandonam ao carisma do profeta, do chefe de tempo de guerra, do grande demagogo que opera no seio da *ecclesia* ou do Parlamento, quer isso dizer que estes passam por estar interiormente ‘chamados’ para o papel de condutores de homens e que a ele se dá obediência não por costume ou devido a uma lei, mas porque neles se deposita fé. E, se esses homens forem mais que presunçosos aproveitadores do momento, viverão para seu trabalho e procurarão realizar uma obra”.

deixa de existir ou persiste, no caso de subsistência continuada, com a passagem do domínio do senhor a seus sucessores; essa situação tende a se tornar rotineira, “cotidiana”, em função da realidade de cada caso.

Apesar da reconhecida eficiência técnica da teoria weberiana, associada à Teoria Clássica da organização pela soma da Burocracia ao Taylorismo e Fayolismo, o modelo burocrático conceitual de Weber também recebe críticas por contradições²²⁸ apontadas, mais fortemente, quanto à concentração nos aspectos oficialmente instituídos da burocracia, desprezando as maneiras pelas quais eles são transformados por padrões informais, não incluindo, dessa forma, na análise, as tensões e os aspectos mais dinâmicos existentes nas organizações formais.

Em complemento a essa análise crítica, é apontado que, paralelamente à organização formal da comunidade de conveniência e de destino do burocrata, desenvolve-se uma organização informal que aparece sempre que surgem ameaças aos interesses atuais ou futuros do grupo. De acordo com Blau e Scott (1970: 49), “muitos estudos empíricos demonstram que padrões de amizade, sistemas não oficiais de intercâmbio e líderes ‘naturais’ aparecem para modificar os arranjos formais”.

Segundo Sá (1996: 147):

“Nas organizações burocráticas a base de poder essencial dos seus membros decorre da posição em que cada um foi alocado na estrutura ocupacional. Cada cargo compreende um conjunto preciso de deveres e direitos formalmente definidos que prescrevem a conduta legítima dentro da organização”.

Apesar da força da racionalidade e de estruturas e objetivos bem definidos visando à consecução da máxima eficiência²²⁹, a organização burocrática não consegue prevenir e superar as fragilidades,

²²⁸ Segundo Blau e Scott (1970: 49): “Parsons e Gouldner chamaram a atenção para uma contradição implícita na concepção que Weber faz da burocracia. Segundo as palavras de Gouldner, ‘de um lado, estava a administração com base na especialização, enquanto que, do outro, estava a administração baseada na disciplina’. Pondo em foco tanto o julgamento hábil baseado no conhecimento técnico como a concordância disciplinada com diretivas superiores, para base das decisões democráticas, Weber sugere que não existe conflito entre esses dois princípios; isto é, ele acha, implicitamente, que em toda a discordância entre um superior e um subordinado, o julgamento do superior é também o melhor, em termos de habilidade técnica. Esta não é uma suposição realista”.

²²⁹ A forma pela qual se consubstancia a maior eficiência da organização, segundo Bresser-Pereira (2004: 33), é em função do sistema burocrático ser “relacionado com: (a) precisão, na medida em que cada membro da organização sabe perfeitamente quais são as suas funções, o que lhe cabe e o que não lhe cabe fazer, quais são os objetivos de sua atividade em particular e da organização como um todo; (b) rapidez, na medida em que a tramitação das ordens segue canais já previamente conhecidos e definidos; (c) univocidade, na medida em que, via de regra, observa-se a unidade de comando e cada subordinado presta contas a apenas um chefe, de forma que não há conflitos de ordens; (d) caráter oficial, na medida em que aqueles que são revestidos de autoridade o são formal e oficialmente; na medida em que as comunicações internas são geralmente escritas e assinadas, ganhando cunho oficial; (e) continuidade, na medida em que, dada sua impessoalidade, a organização não depende de pessoas para funcionar; se, por qualquer motivo (morte, aposentadoria, demissão), alguém se afasta de cargo da mais alta importância para a organização, tal pessoa será imediatamente substituída e a burocracia continuará a funcionar normalmente; (f) discrição, na medida em que o segredo profissional faz parte da ética do administrador; na medida em que as informações de ordem confidencial contidas em documentos podem perfeitamente ter sua tramitação restringida a apenas aqueles que delas devam tomar conhecimento; (g) uniformidade, na medida em que se pode esperar dos funcionários um comportamento relativamente uniforme, dada a precisão com que seus encargos são definidos; (h) redução de fricções, na medida em que as áreas de autoridade e responsabilidade são definidas com clareza; (i) redução de custos materiais e pessoais – esta é realmente a consequência geral de todas as vantagens acima enumeradas”.

incertezas e ambiguidades organizacionais, decorrentes das atividades e comportamento das pessoas no ambiente do trabalho. Portanto, paralelamente, são estabelecidas, no ambiente da organização, em menor ou maior intensidade, ações do domínio das anarquias organizadas, concepção teórica cujas principais características serão alvo de análise no item seguinte.

5.3. As anarquias organizadas

As anarquias organizadas são organizações que se caracterizam por objetivos ambíguos e insuficientemente partilhados, tecnologias frágeis, participações fluidas e desconexões organizacionais. A existência de realidades múltiplas é condição peculiar da anarquia organizada, e, ao mesmo tempo, plenamente identificada com a estruturação organizacional universitária²³⁰, prevalecendo a disputa de pontos de vista e de entendimentos diferentes entre os segmentos de estudantes, servidores técnico-administrativos e professores, além de políticas diversas, originárias dos conselhos superiores e de órgãos governamentais e/ou de interesse de representações da sociedade. As organizações educativas são ecléticas: fixadas no passado, mas, ao mesmo tempo, procurando investigar o futuro; e conservadoras, mas buscando educar com horizonte e ênfase nas transformações e mudanças.

Diferentemente da associação política que a palavra anarquia tem com caos, ausência de normas, desordem e desrespeito, o conceito de anarquia organizada deve ser vinculado a um tipo de modelo teórico com regulamentos, participação²³¹, liberdade e responsabilidade compartilhada dos membros da organização.

Segundo Cohen e March (1974), deve-se entender como anarquias organizadas os ambientes organizacionais que, em geral, apresentam as seguintes propriedades:

- a) Objetivos problemáticos: são metas e objetivos pouco claros, contestados, de natureza conflituosa entre objetivos e, em algumas oportunidades, ambíguos. “In the organization it is difficult to impute a set of preferences to the decision situation that satisfies the standard consistency requirements for a theory of choice” (Cohen, March e Olsen, 1972: 1).

²³⁰ Apesar da identidade das universidades com as propriedades da anarquia organizada, cabe ressaltar que essa teoria organizacional não é limitada as instituições de ensino. Para Cohen e March (1974) essa associação não faz a universidade uma organização boa, ruim ou desorganizada, mas trata-se de uma realidade para análise e compreensão.

²³¹ Segundo o entendimento de Bordenave (1994: 11-12): “As pessoas participam em sua família, em sua comunidade, no trabalho, na luta política. Os países participam nos foros internacionais, onde se tomam decisões que afetam os destinos do mundo. Como nenhum homem é uma ilha e desde suas origens o homem vive agrupado com seus iguais, a participação sempre tem acompanhado – com altos e baixos – as formas históricas que a vida social foi tomando.

Considerando o exemplo da Universidade cujo objetivo²³² é a tríade ensino, pesquisa e extensão, é constante o conflito e discussões sobre se o ensino e a pesquisa são mutuamente exclusivos ou não, ou ainda, da incompatibilidade da ação docente com a execução de serviços decorrentes de atividades de extensão. Essa complexidade quanto a objetivos obscuros, ambíguos e contraditórios também é enfrentada em níveis superiores da instituição, sendo comum que membros do conselho de administração, muitas vezes, não entendam o motivo pelo qual professores e pesquisadores lutam, intensamente, e não abrem mão de projetos e objetivos individuais em prol de ações de maior relevância para a Universidade e a sociedade. De acordo com o entendimento de Cohen e March (1974: 3), no que se refere a metas confusas:

“it is difficult to impute a set of goals to the organization that satisfies the standard consistency requirements of theories of choice. The organization appears to operate on a variety of inconsistent and ill-defined preferences. It can be described better as a loose collection of changing ideas than as a coherent structure. It discovers preferences through action more often than it acts on the basis of preferences”.

- b) Tecnologia não clara: o uso da tecnologia não está claro e os membros da organização não compreendem seus próprios métodos, uma vez que a instituição utiliza-se de vários tipos de tecnologias, de acordo com as necessidades dos diversos participantes. Nas instituições de ensino²³³, professores e administradores utilizam abordagens e metodologias variadas, às vezes, não comuns, incompletas. Conforme Baldrige, Curtis, Ecker e Riley (1978: 22), “at times, colleges and universities do not know what they are doing, they furthermore often do not know how to do it. A holistic, unclear, and nonroutine technology demands a highly professional staff”. Na concepção de Cohen e March (1974: 3), embora

“the organization manages to survive and (where relevant) to produce, it does not understand its own processes. Instead it operates on the basis of a simple set of trial-and-error procedures, the residue of learning from accidents of past experiences, imitation, and the inventions born of necessity”.

²³² De acordo com Kathleen Manning (2013: 15), “a presença de múltiplos objetivos é em parte responsável pelo fato de que as faculdades e universidades estão entre as mais antigas estruturas organizacionais existentes no mundo. Faculdades e universidades têm, em muitos aspectos, mantido a estrutura concebida em tempos medievais. Apesar de inovações notáveis como departamentos acadêmicos, disciplinas eletivas e tecnologia eletrônica que foram introduzidas, a estrutura subjacente da interação professor-aluno, a governança do corpo docente, a geração de conhecimento, e as relações de administração do corpo docente permanece medieval” - tradução livre de texto original em inglês.

²³³ “O ensino superior não tem o luxo de tecnologias claras. As tecnologias pouco claras de ensino superior, especialmente com suas principais tarefas de ensino e aprendizagem, têm sido a fonte de críticas públicas significativas (EUA Departamento de Educação, 2006). Quando as organizações não podem provar claramente que elas têm conseguido a sua missão principal, o financiamento da confiança pública, e apoio da comunidade são difíceis de manter e cultivar” (Manning, 2013: 15-16) - tradução livre de texto original em inglês.

c) Participação fluida: caracterizada pela complexidade e imprevisibilidade de participação dos profissionais nas estruturas das organizações de ensino superior. Os participantes, muitas vezes, têm pouco conhecimento sobre a cultura e história institucional, bem como acerca do movimento dentro e fora da organização. O sistema admite a participação frouxa, como por exemplo, o envolvimento ou não em reuniões em função do julgamento profissional sobre a importância do comparecimento. Alguns professores²³⁴ e os estudantes dedicam à instituição, apenas, parcela de seu tempo. De acordo com Cohen e March (1974: 3):

"The participants in the organization vary among themselves in the amount of time and effort you devoted to the organization; individual participants vary from one time to another. As a result, the standard theories of power and choice seems to be inadequate; and the boundaries of the organization appear to be uncertain and changing".

Igualmente às instituições de ensino, a comunicação, nas anarquias organizadas, é produzida a partir de diversas fontes e lugares e nunca há garantia de que ela está completa ou pode ser considerada a mais importante uma vez que a oportunidade de fala é dada a todos. Dessa forma, a comunicação pode vir plena de informações de disputas pessoais ou julgamento profissional. Essa realidade, às vezes, resulta em excelentes oportunidades para a composição de consensos e em outras situações conduz a péssimos resultados e expectativas equivocadas de capacidades de liderança. Manning (2013: 17) chama a atenção para que:

"In a postmodern context, reality is not objective, stagnant, or static. Even if one could communicate aspects of the transitory reality in that moment in time, that reality changes in the next moment. In this way, communication is always incomplete and dynamic. The best one can hope for is to collect and communicate an adequate amount of pertinent information to make an informed, effective decision".

Cabe, ainda, destacar que, em oposição à perspectiva de superação das falhas vivenciadas no processo de informação, o surgimento da comunicação eletrônica via Web, em geral, aumentou a complexidade dos procedimentos organizacionais de tomada de decisão já formado por múltiplas variáveis, em função da amplitude e generalização das informações disponíveis e do aumento do número de interessados.

²³⁴ Segundo Manning (2013: 15): "Alguns professores passam toda a carreira profissional em uma única instituição, enquanto outros avançam suas carreiras dentro de várias instituições. Um reitor, os diretores executivos dessas instituições, também tem participação fluida. O prazo médio para presidentes de universidades foi de 8 anos, em 2006, o último ano para o qual há dados disponíveis (Conselho Americano de Educação, 2007)" - tradução livre de texto original em inglês.

No quadro 7, apresentam-se alguns pontos fortes e outros fracos, na concepção de Manning (2013), de utilidade da anarquia organizada para a compreensão das instituições de ensino superior, especialmente no caso das que valorizam a cooperação mútua, as responsabilidades compartilhadas e os objetivos da comunidade.

Pontos Fortes	Pontos Fracos
Fornecer uma base para as atividades da comunidade, muitas vezes, encontradas em faculdades e universidades.	Pode ser incongruente com os valores individualistas de culturas ocidentais, particularmente os Estados Unidos.
Cria uma expectativa de responsabilidade individual no contexto de comportamentos orientados para a comunidade.	Pode implicar violência e confusão, especialmente quando associada a formas históricas de ativismo do ensino superior.
Fornecer uma alternativa útil para a abordagem mecanicista de burocracias.	Não fornece uma explicação adequada para a autonomia dos membros superiores do corpo docente.
Pode ser consistente com o valor de estudiosos em comunidade de ensino superior.	Pode não explicar adequadamente para o profissional o legítimo poder presente em instituições de ensino superior.

Quadro 7. Demonstrativo de Pontos Fortes e Pontos Fracos vinculados à anarquia organizada na compreensão das instituições de ensino superior.

Fonte: Tabela 2.1 (Manning, 2013: 12) - tradução livre de texto original em inglês.

No quadro 8, apresentam-se os principais pontos fortes e pontos fracos, na concepção de Manning (2013), relativamente às perspectivas da anarquia organizada como teoria organizacional.

Pontos Fortes	Pontos Fracos
A natureza profissionalizada de instituições de ensino superior significa que há um sistema de freios e contrapesos em relação ao poder e autoridade institucional.	A perspectiva da anarquia organizada é descritivamente rica, mas praticamente incompleta.
Anarquias organizadas são mais democráticas, porque a multiplicidade, mesmo de objetivos conflitantes, cria mais oportunidades para os pontos de vista diferentes a serem expressos.	A lógica e as recomendações para a prática sobre anarquias organizadas voam em face dos procedimentos de gestão burocráticos e racionais aceitos.
Instituições de ensino superior, que são anarquias organizadas, melhor preparam os alunos para um mundo complexo, o pós-moderno.	Porque ambiguidade é central para anarquias organizadas, administradores, professores e muitos alunos com pouca tolerância para a incerteza, lutam nas organizações que funcionam dessa maneira.
Há mais oportunidades para o pensamento crítico e a perspectiva multicultural nas anarquias organizadas.	A perspectiva de anarquia organizada não pode explicar, adequadamente, todas as partes da faculdade ou universidade.

Quadro 8. Demonstrativo de Pontos Fortes e Pontos Fracos, vinculados às perspectivas da anarquia organizada como teoria organizacional.

Fonte: Tabela 2.2 (Manning, 2013: 19) - tradução livre de texto original em inglês.

Dos pontos fortes relacionados à perspectiva das anarquias organizadas, conforme descrição constante dos quadros 7 e 8, pode-se concluir que elas são potencialmente democráticas, porque estimulam o debate quanto a objetivos e visões diferentes, o que concorre nas instituições de ensino para uma melhor formação dos estudantes, inclusive quanto a um maior desenvolvimento do pensamento crítico. Por outro lado, com base nos citados quadros 7 e 8, são identificados como pontos fracos das anarquias organizadas: a centralidade da ambiguidade, convivência com a incerteza e práticas incompletas, e a não explicação adequada de todos os contextos organizacionais.

Outrossim, ainda existe a necessidade de que algumas definições adicionais e caracterizações sejam incorporadas à teoria normativa das organizações que dão suporte às anarquias organizadas. Na compreensão de Cohen, March e Olsen (1972: 2):

“First, a normative theory of intelligent decision making under ambiguous circumstances (namely, in situations in which goals are unclear or unknown) should be developed. Can we provide some meaning for intelligence which does not depend on relating current action to known goals? Second, a normative theory of attention is needed. Participants within an organization are constrained by the amount of time they can devote to the various things demanding attention. Since variations in behavior in organized anarchies are due largely to questions of who is attending to what, decisions concerning the allocation of attention are prime ones. Third, organized anarchies require a revised theory of management”.

Avançando na teoria da anarquia organizada (Cohen, March e Olsen, 1972), Karl Weick desenvolveu estudos de conceituação das organizações como sistemas fracamente acoplados. São estes princípios organizacionais que compõem um conjunto de características teóricas específicas, que as diferencia das anarquias organizadas, que serão analisados a seguir.

5.4. Os sistemas debilmente articulados

Diferentemente da expectativa majoritária das pessoas de que os componentes que integram as organizações geralmente são bem acoplados através de articulações coesas e bem ajustadas, a realidade de muitos estudos empíricos evidencia que, invariavelmente, esses componentes apresentam acoplamentos fracos e, especialmente, nas organizações educacionais entre os padrões estabelecidos, preponderam condições vinculadas a articulações débeis e/ou mecanismos fracamente acoplados nos diversos níveis institucionais. De acordo com a concepção de Weick (1976: 3):

“Organizations as loosely coupled systems may not have been seen before because nobody believed in them or could afford to believe in them. It is conceivable that preoccupation with rationalized, tidy, efficient, coordinated structures has blinded many practitioners as well as researchers to some of the attractive and unexpected properties of less rationalized and less tightly related clusters of events”.

Os sistemas fracamente acoplados²³⁵ ou debilmente articulados²³⁶ caracterizam-se como uma teoria organizacional cujas bases foram lançadas por Karl Weick (1976), compreendendo concepções teóricas abrangendo perspectivas²³⁷ que se concentram como: nexos de causalidade, tipologia, efeitos diretos, compensações e resultados organizacionais. Conforme Orton e Weick (1990: 203-204):

“Weick (1976) defined loose coupling as a situation in which elements are responsive, but retain evidence of separateness and identity (p. 3). Later, he wrote that loose coupling is evident when elements affect each other ‘suddenly (rather than continuously), occasionally (rather than constantly), negligibly (rather than significantly), indirectly (rather than directly), and eventually (rather than immediately)’ (Weick, 1982a. p. 380). Few researchers have questioned the meaning behind these statements”.

Com base na perspectiva do nexo de causalidade, pesquisadores sem comprometimento com a defesa ou censura dos conceitos de acoplamento como ferramenta de gestão, tentando compreender as

²³⁵ Designação original na língua inglesa como “Loosely Coupled Systems”, conforme Weick (1976).

²³⁶ Terminologia associada a articulações fracas e relações frouxas e/ou débeis.

²³⁷ Definidas por Orton e Weick (1990) como Vozes.

razões pelas quais alguns sistemas são fracamente acoplados e outros não, estruturaram esse conhecimento em torno de 3 (três) explicações regulares para essa questão: a indeterminação causal, a fragmentação do ambiente externo, e a fragmentação do ambiente interno.

- a) Indeterminação causal: corresponde à falta de clareza; racionalidade limitada em decorrência, entre outras coisas, de memórias, capacidades de processamento de informação e formas de percepção de ambientes por parte das pessoas; conexões entre meios e fins; percepção seletiva; incerteza e ambiguidade. A universidade com sua estrutura flexível e o processo de produção de conhecimento que requer uma dinâmica de autonomia ampla, é percebida como uma organização central nos estudos dos sistemas debilmente articulados. Weick (1976: 4) considera que:

“An interesting set of elements that lends itself to the loose coupling imagery is means and ends. Frequently, several different means lead to the same outcome. When this happens, it can be argued that any one means is loosely coupled to the end in the sense that there are alternative pathways to achieve that same end”.

- b) Fragmentação do ambiente externo: geralmente associada às formas de estímulos dispersos vinculados a concepções, tais como: nichos de mercado especializados e dispersão geográfica; ou expectativas incompatíveis, muito próprias das organizações educativas na forma de harmonização das incompatibilidades entre as pressões técnicas e as institucionais, além da separação entre as estruturas formais e as reais atividades de trabalho. Ademais, vislumbram, ainda, as perspectivas vivenciadas pelas organizações educacionais quanto a financiamento e dependência, Weick (1976: 13) aponta que:

“Some investigators, however, should view loose coupling consistently as a dependent variable. The prototypic question would be, given prior conditions such as competition for scarce resources, logic built into a task, team teaching, conflict, striving for professionalism, presence of a central ministry of education, tenure, and so forth”.

- c) Fragmentação do ambiente interno: fonte de acoplamento que pode assumir formas internas variadas, como, por exemplo: tecnologias, ênfase moderada em objetivos e metas, estrutura, capacidade de resposta e pessoas envolvidas com múltiplas tarefas da organização. Considerando o contexto das organizações escolares, Weick (1976: 4) evidencia:

“Other elements that might be found in loosely coupled educational systems are teachers - materials, voters - school board, administrators - classroom, process - outcome, teacher-teachers, parent-teachers, and teacher-pupil”.

Quanto à perspectiva da tipologia, os pesquisadores entendem que enfatiza clareza descritiva e percebem acoplamento como uma expressão analítica em vez de um conjunto de proposições causais, o que significa que a perspectiva da tipologia não está estruturada com base em causas ou efeitos, mas em função de diferentes tipos de estudos de acoplamento²³⁸, conforme as seguintes 8 (oito) denominações: acoplamento entre os indivíduos, entre subunidades, entre organizações, entre níveis hierárquicos, entre organizações e ambientes, entre ideias, entre atividades, e entre intenções e ações.

- a) Acoplamento entre os indivíduos: quando na realização dos estudos, o indivíduo é considerado como a unidade de análise, tais como: desenvolvimento em equipe de esportes e relações dentro do sistema do poder judiciário.
- b) Acoplamento entre subunidades: situação compreendendo elementos estruturais que estão abaixo do nível da organização, porém acima do nível individual, como exemplo, nas organizações educacionais, as subunidades de sala de aula; e, nos hospitais, as subunidades de enfermagem.
- c) Acoplamento entre organizações: um tipo de relação débil das mais estudadas, compreendendo diferentes tipos de organizações, como federações, coligações e arranjos interorganizacionais; contemplando configurações em diversos níveis de gradações de acoplamento, variando de situações mais frouxas até a sistema fortemente acoplado. Weick (1976) chama a atenção para a importância de os pesquisadores ampliarem estudos na área de acoplamento envolvendo as organizações, ressaltando que:

“Several people in education have expressed dissatisfaction with the prevailing ideas about organizations supplied by organizational theorists. Fortunately, they have also made some provocative suggestions about newer, more unconventional ideas about organizations that should be given serious thought” (Weick, 1976: 1-2).

- d) Acoplamento entre níveis hierárquicos: de forma geral, estudos sobre acoplamento entre níveis hierárquicos são muito comuns nas escolas, em função de continuadas avaliações que,

²³⁸ De acordo com Weick (1976: 5) para a imagem de acoplamento as pessoas devem associar uma variedade de situações, “for example, when people describe loosely coupled systems they are often referring to: (1) slack times - times when there is an excessive amount of resources relative to demands; (2) occasion when any one of several means will produce the same end; (3) richly connected networks in which influence is slow to spread and/or is weak while spreading; (4) a relative lack of coordination, slow coordination or coordination that is dampened as it moves through a system; (5) a relative absence of regulations; (6) planned unresponsiveness; (7) actual causal independence; (8) poor observation capabilities on the part of a viewer; (9) infrequent inspection of activities within the system; (10) decentralization; (11) delegation of discretion; (12) the absence of linkages that should be present based on some theory - for example, in educational organizations the expected feedback linkage from outcome back to inputs is often nonexistent; (13) the observation that an organization's structure is not coterminous with its activity; (14) those occasions when no matter what you do things always come out the same - for instance, despite all kinds of changes in curriculum, materials, groupings, and so forth the outcomes in an educational situation remain the same; and (15) curricula or courses in educational organizations for which there are few prerequisites - the longer the string of prerequisites, the tighter the coupling”.

frequentemente, são aplicadas em múltiplas dimensões nessas organizações, no entanto, como níveis hierárquicos são aspectos integrantes de todas as estruturas organizacionais, parece adequado considerar a existência de uma realidade de acoplamento fraco²³⁹ sempre que as comunicações entre diferentes níveis enfrentarem quaisquer dificuldades.

- e) Acoplamento entre organizações e ambientes: descrito como processo de interação entre a organização e seu entorno de inter-relacionamento, e, como exemplo, com o ambiente²⁴⁰ de clientes.
- f) Acoplamento entre ideias: associado às ideias incorporadas em metas, objetivos e políticas, indiretamente relacionados, às vezes, inconsistentes ou de relações entre objetivos poucos articulados.
- g) Acoplamento entre atividades: vinculado a ações, eventos ou ocorrências dentro das organizações, resultando em categorização como manifestações de acoplamento entre as atividades. Um exemplo desse tipo de estudo é o acoplamento entre problemas e escolhas, inerente ao processo da tomada de decisão. Aprofundando a análise na relação entre a natureza da tarefa e a forma da estrutura das organizações educacionais, Weick (1976: 12) comenta que:

“A common tactic understand complex organizations is to explore the possibility that the nature of the task being performed determines the shape of the organizational structure. This straightforward tactic raises some interesting puzzles about educational organizations. There are suggestions in the literature that education is a diffuse task, the technology is uncertain”.

- h) Acoplamento entre intenções e ações: relacionado à ancoragem de ideias a intenções e ações²⁴¹, tais como, estruturas oficiais e ordens acertadas, e acoplamento entre o planejado e a implementação. De acordo com o entendimento de Karl Weick “intention and action are often split within organizations”, ao mesmo tempo, “suggests that if one were to map the

²³⁹ De acordo com os estudos e conceituações de Weick (1976: 3): “The phrase ‘loose coupling’ has appeared in the literature (Glassman, 1973; March and Olsen, 1975) and it is important to highlight the connotation that is captured by this phrase and by no other. It might seem that the word coupling is synonymous with words like connection, link, or interdependence, yet each of these latter terms misses a crucial nuance. By loose coupling the author intends to convey the image that coupled events are responsive, but that each event also preserves its own identity and some evidence of its physical or logical separateness”.

²⁴⁰ “If the environment is known better, then this could induce more frequent changes in activities done in response to this ‘superior intelligence’” (Weick, 1976: 6).

²⁴¹ No caso desta estratégia Weick (1976: 10) adverte quanto a possibilidade de uma armadilha metodológica para quem tenta estudar o acoplamento fraco: “Suppose one provides evidence that a particular goal is loosely coupled to a particular action. He or she says in effect, the person wanted to do this but in fact actually did that, thus, the action and the intention are loosely coupled. Now the problem for the researcher is that he or she may simply have focused on the wrong goal. There may be other goals which fit that particular action better. Perhaps if the researcher were aware of them, then the action and intention would appear to be tightly coupled. Any kind of intention-action, plan-behavior, or means - end depiction of loose coupling may be vulnerable to this sort of problem”.

pattern of intention and action components within the organization these would coincide with loosely coupled systems identified by other means” (Weick, 1976: 15).

Para os teóricos que defendem acoplamento como estratégia de gestão, a perspectiva de efeitos diretos é aquela que melhor proporciona efeitos específicos desejáveis. A modularidade, a variedade necessária e a discrição são os 3 (três) efeitos diretos de maior frequência ordinária. Orton e Weick (1990: 218) incentivam os pesquisadores a analisar os conceitos dialéticos e evitar as variáveis unidimensionais, apontando que:

“The frequently pursued direct effect, X causes Y, is still the social science ideal. The numerous, more complicated forms of this relationship have been considered as disappointing approximations to the ideal. Within this netherworld of approximations to direct effects, there are several ways to represent dialectical concepts. One of the simplest is the translation of bipolar variables to two-variable matrices (Bobko, 1985). Another technique is to regress a concept onto contradictory independent variables”.

- a) Modularidade: obtida por meio da diminuição do número das relações essenciais, pela supressão de relações desnecessárias, visando à obtenção de maior nível de independência entre módulos por meio de ligações frouxas em vez de conexões apertadas.
- b) Variedade necessária: caracteriza-se quando seus elementos são importantes para identificar entradas com maior precisão, bem como os ambientes dos sistemas fracamente acoplados.
- c) Discrição: associada à capacidade de ação autônoma. Acoplamento entre atividades de informação e decisão, gerado por ambiguidades, proporcionando autonomia para coletores de informação.

A perspectiva de compensações se apoia em estratégias da gestão de liderança reforçada, atenção focada e valores compartilhados, para reverter situações insatisfatórias. Seus pesquisadores procuram fontes não evidentes de ordem de utilização pelos administradores para influenciar ações nas organizações. A esse propósito, Costa (1996: 92-93) refere:

“a ambiguidade de *liderança* traduzir-se-á, nos momentos de escolha e de *decisão* (até porque se está em presença de duas dimensões organizacionais que, ainda que desconexamente, se encontram relacionadas) em novas formas de ambiguidade, de imprevisibilidade e de incerteza”.

Ainda, de acordo com a opinião de Costa e Figueiredo (2013: 187), “não é a existência de quadros de referência para a liderança escolar que, por si só, torna o exercício dos líderes mais autocrático ou gestor, mas sim o seu conteúdo específico, bem como as políticas que lhes subjazem e os regulamentam”.

A teoria das compensações se revelou muito concreta nas organizações educacionais, quando da redefinição do papel dos administradores com base em resultados obtidos nas escolas. De acordo com Weick (1976: 5):

“A researcher can study ‘loosely coupled’ in educational organizations or ‘loosely coupled systems’. The shorter phrase, ‘loose coupling’, simply connotes things, ‘any things’, that may be tied together either weakly or infrequently or slowly or with minimal interdependence. Whether those things that are loosely coupled exist in a system is of minor importance. Most discussions in this paper concern loosely coupled systems rather than loose coupling since it wishes to clarify the concepts involved in the perseverance of sets of elements across time”.

- a) Liderança reforçada: caracterizada por uma autoridade competente capaz de consolidar metas e explicitar as tecnologias, em face dos aspectos e particularidades dos sistemas debilmente articulados.
- b) Atenção focada: voltada para imprimir destaque e chamar a atenção a relações e conexões exclusivas e/ou específicas no sistema de acoplamento. Permite enfatizar foco seletivo apropriado de alvos.
- c) Valores compartilhados: distinguem-se como forma de compensar as incertezas do acoplamento fraco em face da expectativa do alcance de resultados previstos pelas estruturas das organizações.

Os investigadores da perspectiva dos resultados organizacionais²⁴² procuram desenvolver previsão e mensurar os efeitos que o acoplamento fraco exerce sobre o desempenho das organizações. Inúmeras variáveis, entretanto, tornam essa perspectiva mais fraca do que a de efeitos diretos na questão do acoplamento como estratégia de gestão. Os resultados organizacionais concentram-se em 5 (cinco) táticas teóricas: persistência, buffer, adaptabilidade, satisfação e eficácia.

- a) Persistência: vinculada à resistência à mudança, à estabilidade e a operações contínuas. Estudos indicam que os sistemas, fortemente acoplados, se adaptam melhor à mudança total do que os sistemas fracamente acoplados e que, nestes, é mais difícil para os gestores as ações de planejar, controlar ou até de modificar métodos.

²⁴² Conforme o entendimento de Weick (1976: 1) a procura por resultados tem pressionado as organizações à racionalização de procedimentos: “People in organizations, including educational organizations, find themselves hard pressed either to find actual instances of those rational practices or to find rationalized practices whose outcomes have been as beneficent as predicted, or to feel that those rational occasions explain much of what goes on within the organization. Parts of some organizations are heavily rationalized but many parts also prove intractable to analysis through rational assumptions”.

b) Buffer: associado a ambiente de guarda e prevenção da disseminação de problemas, evitando em alguns casos ou reduzindo em outros, acontecimentos de contaminação com base em efeitos em cadeia.

c) Adaptabilidade: está relacionada à assimilação, ao ajustamento e à acomodação da mudança. São propostos 3 (três) tipos de aplicação da adaptabilidade: a experimentação, representada por ações que desembaraçam a causalidade; o julgamento coletivo, representado por estratégia de decisão colegiada, por meio de pessoas voluntárias com conhecimento e compreensão para discernir quanto aos julgados; e a oposição, condição de preservação do espaço de influência de dissidentes, minoria com entendimentos diversos, que causa resistência à capacidade de adaptação, oportunizando o aumento de chances para a adaptabilidade. Na concepção de Weick (1976: 7):

“It is conceivable that loosely coupled systems preserve more diversity in responding than do tightly coupled system, and therefore can adapt to a considerably wider range of changes in the environment than would be true for tightly coupled systems. [...] If a local set of elements can adapt to local idiosyncrasies without involving the whole system, then this same loose coupling could also forestall the spread of advantageous mutations that exist somewhere in the system”.

d) Satisfação: como, geralmente, os sistemas fracamente acoplados reduzem os conflitos entre os componentes do sistema, em função de os elementos não serem obrigados a concordar uns com os outros, criando menos ocasiões de conflito, para os investigadores dessa estratégia, o acoplamento fraco parece influir, positivamente, na satisfação do trabalho, melhorando a segurança, aumentando a visibilidade das ações e o intercâmbio social entre os empregados.

e) Eficácia: possivelmente em decorrência da abrangência de significado do conceito de eficácia, para as pessoas, os estudos e análises sobre a eficácia do acoplamento ainda representam um debate muito amplo, propondo aos pesquisadores envolvidos com essas investigações a importância da preservação da interpretação dialética de acoplamento. Por outro lado, Weick (1976: 8) é do entendimento de que:

“If it is argued that a sense of efficacy is crucial for human beings, then a sense of efficacy might be greater in a loosely coupled system with autonomous units than it would be in a tightly coupled system where discretion is limited. A further comment can be made about self-determination to provide an example of the kind of imagery that is invoked by the concept of loose coupling”.

Orton e Weick (1990) consideram que, para cada uma das 5 (cinco) perspectivas anteriormente descritas, diversas vezes, o acoplamento fraco é limitado a uma variável unidimensional, tentação que deve ser combatida. Por outro lado, se o estudo de acoplamento for fortalecido como um conceito dialético, poderá facilitar o encaminhamento de soluções para diversas questões que atormentam os teóricos organizacionais. De acordo com os autores:

“Within organization theory, there are many unidimensional variables, but few dialectical concepts. Dialectical concepts are rare because they are difficult to build. Loose coupling, for example, is the product of many years of effort by organization theorists to combine the contradictory concepts of connection and autonomy” (Orton e Weick, 1990: 216).

Ainda, conforme o entendimento de Orton e Weick (1990: 219):

“From a Weberian bureaucratic perspective, the recurring surprise is that organizations routinely exhibit looseness (Corwin, 1981). From a decoupling perspective, the recurring surprise is that organizations routinely exhibit coupling. When researchers enter organizations expecting to find little that is coupled (e.g., Orton, 1989), they are surprised to find that organizational members spend most of their time thinking about structural connections, rather than structural disconnections”.

A compreensão de dimensões estruturais flexíveis e do conceito de acoplamento pode colaborar com o aprofundamento dos pesquisadores no entendimento da complexidade e fluidez das estruturas organizacionais, semelhantemente ao fato de a racionalidade limitada ter levado os teóricos a estudar os métodos de tomada de decisão, em vez de exclusivamente os resultados. Tratando da cultura da escola, Torres (2011b: 1) alerta para o fato de que

“no quadro da estrutura governativa da escola, os professores detêm um grau de responsabilidade educativa incomparavelmente distinto de outros actores (alunos, pessoal não docente, pais e encarregados de educação, entre outros), o que lhes confere um significativo protagonismo na construção simbólico-cultural”.

Apelando a olhares plurifacetados sobre a complexidade organizacional, Costa (2009: 1) entende que “as organizações (contrariamente à visão tradicional ancorada na estabilidade da coordenação e do controlo da acção colectiva) manifestam níveis elevados de inconsistência, de descoordenação e de incoerência entre o *discurso*, a *decisão* e a *acção*”.

Nesse contexto, acoplamento fraco pode estimular os investigadores a estudar a estrutura em termos do que fazem as organizações em vez de simplesmente como algo que elas têm.

5.5. IFRN: o modelo de gestão em ação

Os números apresentados no quadro 9, representativos da atuação educacional da organização IFRN em todas as regiões geográficas do Estado do Rio Grande do Norte, mostram que, durante o exercício de 2014, o estabelecimento escolar atendeu 34.588 (trinta e quatro mil, quinhentos e oitenta e oito) estudantes em cursos de: formação inicial e continuada, educação profissional e tecnológica (nível técnico e superior), licenciatura e pós-graduação (aperfeiçoamento, especialização e mestrado), ofertados em 19 (dezenove) dos seus *Campi*, tendo em vista que outros 2 (dois) ainda não haviam iniciado o funcionamento acadêmico no final do referido ano de 2014.

<i>Campus</i>	Matrícula por Modalidade de Curso						Quadro de Servidores		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	Total	(6)	(7)	Total
Apodi	645	607	153	94	0	1.499	48	58	106
Caicó	653	477	222	70	85	1.507	43	58	101
Canguaretama	469	41	76	0	0	586	30	25	55
Ceará-Mirim	558	78	64	0	0	700	34	22	56
Currais Novos	683	608	46	288	0	1.625	46	59	105
Ipanguaçu	441	704	82	333	0	1.560	45	59	104
João Câmara	942	633	76	173	0	1.824	45	60	105
Lajes	0	0	0	0	0	0	14	1	15
Macau	524	572	191	160	0	1.447	44	62	106
Mossoró	637	753	535	196	39	2.160	59	80	139
Natal – Central	1.095	1.697	1.870	1.578	125	6.365	200	320	520
Natal – Cidade Alta	582	83	221	244	0	1.130	44	49	93
Natal – Zona Norte	482	636	127	103	0	1.348	44	61	105
Nova Cruz	621	431	486	0	0	1.538	38	55	93
Parelhas	0	0	0	0	0	0	14	1	15
Parnamirim	1.043	473	235	33	0	1.784	40	52	92
Pau dos Ferros	812	734	36	189	0	1.771	45	60	105
Santa Cruz	594	585	173	176	0	1.528	42	58	100
São Gonçalo do Amarante	212	417	351	69	0	1.049	40	59	99
São Paulo do Potengi	366	80	77	0	0	523	33	19	52
Educação a Distância	586	0	2.253	669	1.136	4.644	22	25	47
SOMA	11.945	9.609	7.274	4.375	1.385	34.588	970	1.243	2.213

Notação: (1) Curso de Formação Inicial e Continuada; (2) Curso Técnico Integrado; (3) Curso Técnico Subsequente; (4) Curso Superior de Graduação; (5) Curso de Pós-Graduação; (6) Técnicos-Administrativos e (7) Docentes.

Quadro 9. Demonstrativo da matrícula, por modalidade de curso, dos *Campi* do IFRN no exercício de 2014, bem como do quadro de pessoal ativo do Instituto Federal.

Elaboração própria.

Fonte: Sistema Unificado de Administração Pública –SUAP, consulta em 27-2-2015.

Conforme pode ser observado no quadro 9, apesar de já existirem pessoas nomeadas para os respectivos quadros de servidores, não há registro de matrículas nos *Campi* de Lajes e Parelhas, uma vez que suas atividades acadêmicas regulares foram iniciadas no mês de maio do ano de 2015.

Considerando comparativamente alguns dos dados detalhados no quadro mencionado, encontra-se uma relação²⁴³ professor-aluno da ordem de 1: 18,2, ou seja, uma média de 18,2 (dezoito vírgula dois) estudantes para cada professor, índice próximo ao indicador de 1:20 (um para vinte) para o funcionamento pleno dos *campi*, estabelecido em acordo de metas firmado entre o Ministério da Educação e os Institutos Federais. Relativamente ao quadro de pessoal, cabe destacar o reduzido número de servidores do segmento técnico-administrativo no IFRN, cuja relação (0,78: 1) relativamente ao segmento docente, indica a necessidade de crescimento do quantitativo de pessoas nessa categoria até um equilíbrio de referência de 1: 1 entre os dois segmentos, situação que foi, inicialmente, proposta no projeto de expansão nacional das unidades de ensino da rede federal.

Outra questão relevante é o resultado obtido no ano, relativamente ao parâmetro de identidade organizacional dos Institutos Federais quanto às modalidades da oferta de ensino regular, cuja exigência legal é de, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) de vagas para educação profissional técnica em nível médio, tendo o IFRN registrado 16.883 (dezesesseis mil, oitocentas e oitenta e três) matrículas nos cursos técnicos (soma de integrados e subsequentes), alcançando o índice de 74,5% (setenta e quatro vírgula cinco por cento), ou seja, superando, com muita folga, a meta legalmente estabelecida.

Ainda no tocante aos dados referentes ao desenvolvimento educacional do IFRN, apresenta-se um detalhamento, no quadro 10, do número de alunos concluintes²⁴⁴ no ano de 2014, estruturado por *Campi* e modalidade de curso.

²⁴³ Os números das matrículas dos Cursos de Formação Inicial e Continuada, em função das peculiaridades acadêmicas dessa oferta, não integram o cômputo dos índices regulares do ensino.

²⁴⁴ Em alguns *campi*, integram os quantitativos de conclusão dos Cursos de Formação Inicial e Continuada, turmas remanescentes do ano letivo de 2013, cuja programação acadêmica somente foi concluída no primeiro trimestre do ano civil de 2014; situação decorrente de 2 (dois) meses de greve deflagrada pelos servidores do IFRN no primeiro semestre do ano de 2013.

<i>Campus</i>	Concluintes por Modalidade de Curso/2014					
	Curso de Formação Inicial e Continuada	Curso Técnico Integrado	Curso Técnico Subsequente	Curso Superior de Graduação	Curso de Pós-Graduação	Total
Apodi	891	59	49	37	0	1.036
Caicó	307	57	23	8	0	395
Canguaretama	148	0	0	0	0	148
Ceará-Mirim	133	0	0	0	0	133
Currais Novos	407	63	25	15	0	510
Ipanguaçu	397	119	8	8	0	532
João Câmara	698	49	6	10	11	774
Macau	432	10	28	11	6	487
Mossoró	1.459	100	99	3	3	1.664
Natal – Central	1.255	175	250	139	52	1.871
Natal – Cidade Alta	0	2	51	9	0	62
Natal – Zona Norte	313	44	18	3	0	378
Nova Cruz	424	0	78	0	0	502
Parnamirim	726	0	24	0	0	750
Pau dos Ferros	892	119	20	18	0	1.049
Santa Cruz	294	76	40	7	0	417
São Gonçalo do Amarante	244	0	22	0	0	266
São Paulo do Potengi	0	0	0	0	0	0
Educação a Distância	308	0	129	12	271	720
SOMA	9.328	873	870	280	343	11.694

Quadro 10. Demonstrativo do número de alunos concluintes nos *Campi* do IFRN, por modalidade de curso, no ano de 2014. Elaboração própria.

Fonte: Sistema Unificado de Administração Pública –SUAP, consulta em 27-2-2015.

Uma ponderação entre os números anuais revelados, nos quadros 9 (de matrículas) e 10 (de concluintes) do IFRN, indica, em termos gerais, uma taxa anual de conclusão de 33,8% (trinta e três vírgula oito por cento) da clientela de estudantes. Quanto aos cursos considerados da educação regular, os de graduação apresentaram o menor escore de conclusão: 6,4% (seis vírgula quatro por cento), enquanto a

pós-graduação obteve o maior: 24,7% (vinte e quatro vírgula sete por cento). A pontuação média dos cursos técnicos (integrados e subsequentes) alcançou índice, apenas, da ordem de 10,3% (dez vírgula três por cento), sendo uma das consequências a falta do término do ciclo regular de estudos pelos estudantes, especialmente dos 4 (quatro) anos curriculares previstos para os cursos integrados, em função do reduzido tempo de funcionamento de alguns *campi*.

Dos dados apresentados no relatório da gestão²⁴⁵ referente ao ano de 2014, vale destacar, na área da pesquisa e inovação, por exemplo, que os diversos *campi* foram contemplados com bolsas²⁴⁶ financiadas com recursos do orçamento do Instituto, num total de 228 (duzentas e vinte e oito) para o programa de iniciação científica e 60 (sessenta) para pesquisadores com potencial para a transformação do conhecimento científico e tecnológico em inovações, visando à geração de ativos de propriedade intelectual (patentes de invenção e modelos de utilidade, registro de software, etc.) e/ou de empreendimentos inovadores.

No âmbito da área de propriedade intelectual, o IFRN, em 2014, depositou 4 (quatro) patentes de invenção, em parceria com as Universidades: Federal do Rio Grande do Norte, Estadual do Rio Grande do Norte e Federal Rural do Semi-Árido; foram registrados 10 (dez) softwares, sendo 2 (dois) de autoria somente do IFRN e 8 (oito) em cotitularidade com a Universidade Federal do Rio Grande do Norte; houve o registro de uma partitura de obra musical, publicada pela Editora do IFRN; e, ainda, o estabelecimento recebeu o Prêmio Inventor 2014, concedido pela Empresa Petrobras por patente criada em parceria com a mesma, depositada no ano de 2013.

Com financiamento dos projetos pela Finep - Inovação e Pesquisa, entidade do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, foram apoiadas 14 (quatorze) microempresas do Estado do Rio Grande do Norte dos segmentos têxtil, de alimentos e movelaria, visando à criação de núcleos de inovação para, entre outras coisas, identificarem fontes de fomento à inovação e inserirem a inovação no processo de gestão estratégica da empresa.

Concorrendo a edital nacional do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) de fomento à pesquisa aplicada nos Institutos Federais, o IFRN obteve a aprovação de 18 (dezoito) projetos, sendo 5 (cinco) na linha de Pesquisa, Desenvolvimento & Inovação; 1 (um) na linha de Extensão

²⁴⁵ Para maiores informações, ver o relatório na íntegra, no endereço: <http://portal.ifrn.edu.br/acessoainformacao/auditorias/relatorios-de-gestao/2014-relatorio-de-gestao/view>.

²⁴⁶ Programa desenvolvido até o exercício de 2014 com base em critérios e normas da própria organização, aprovadas pelo Conselho Superior. Por meio da Portaria nº 58, de 21 de novembro de 2014, da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica/MEC (publicada no Diário Oficial da União de 24/11/2014), a concessão de bolsas de pesquisa, desenvolvimento, inovação e intercâmbio foi, nacionalmente, regulamentada no âmbito dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (BRASIL, 2014b)..

Tecnológica; 7 (sete) na linha de Torneios de Educação Profissional; e 5 (cinco) na linha de Soluções Inovadoras.

O Instituto promoveu o X Congresso de Iniciação Científica²⁴⁷ e uma Mostra Tecnológica que ocorreram simultaneamente. Do Congresso, participaram 842 (oitocentos e quarenta e dois) autores vinculados a todos os *campi*. A Mostra Tecnológica contou com 85 (oitenta e cinco) autores. No geral, foram apresentados, no Congresso, 366 (trezentos e sessenta e seis) artigos, sendo 72 (setenta e dois) orais e 294 (duzentos e noventa e quatro) pôsteres; e integraram a Mostra Tecnológica 27 (vinte e sete) trabalhos, entre protótipos e *softwares*.

A produção de publicação dos docentes do IFRN, no período de 2012 a 2014 (últimos três anos), está detalhada no quadro 11. Entre impressos e eletrônicos²⁴⁸, em 2014, foram publicados 35 (trinta e cinco) livros e 3 (três) anais de eventos.

²⁴⁷ Ver os Anais do evento em: http://portal.ifrn.edu.br/pesquisa/editora/livros-para-download/anais-do-x-congresso-de-iniciacao-cientifica-do-ifrn-pau-dos-ferros/at_download/arquivo.

²⁴⁸ Publicações disponíveis em: <http://portal.ifrn.edu.br/pesquisa/editora/livros-para-download>.

<i>Campus</i>	Número de Livros	Número de Resumos	Número de Trabalhos Completos em Eventos	Número de Artigos em Periódicos	Número de Docentes Cadastrados em Ações de Pesquisa
Apodi	19	82	109	83	57
Caicó	11	23	56	36	58
Canguaretama	11	4	35	33	24
Ceará-Mirim	2	0	7	2	22
Currais Novos	9	32	81	38	58
Ipanguaçu	19	36	61	60	58
João Câmara	24	15	46	65	58
Lajes	0	0	2	0	1
Macau	19	26	35	40	62
Mossoró	27	23	132	51	80
Natal – Central	98	83	461	200	320
Natal – Cidade Alta	19	44	49	21	48
Natal – Zona Norte	17	41	80	26	61
Nova Cruz	6	6	68	41	57
Parelhas	0	0	0	0	1
Parnamirim	12	8	75	28	55
Pau dos Ferros	20	63	117	133	58
Santa Cruz	19	25	69	28	56
São Gonçalo do Amarante	10	4	125	23	60
São Paulo do Potengi	6	5	30	10	20
Educação a Distância	50	10	50	22	25
SOMA	398	530	1.688	940	1.239

Quadro 11. Demonstrativo da produção de publicação dos docentes do IFRN, no período de 2012 a 2014.

Elaboração própria.

Fontes: SUAP e CNPq, consulta em 28-2-2015.

Cabe também ressaltar os dados que indicam uma produção média dos docentes superior a 180 (cento e oitenta) livros nos anos de 2012 e 2013, além da publicação de, aproximadamente, 563

(quinhentos e sessenta e três) trabalhos completos em Eventos e 313 (trezentos e treze) artigos em Periódicos, anualmente, entre 2012 e 2014.

Dos 3 (três) periódicos de divulgação científica e tecnológica do estabelecimento educacional (Holos *online* – ISSN 1807-1600, Comércio Exterior – ISSN 2177-3939 e Dialectiké – ISSN 2359-1323), merece referência especial, em 2014, a revista Holos com produção de 6 (seis) volumes, perfazendo, ao todo, 177 (cento e setenta e sete) artigos técnico-científicos. Ademais, é motivo de registro no ano, que, dos artigos publicados, 277 (duzentos e setenta e sete) ocorreram em periódicos com Qualis Capes; que cerca de 358 (trezentas e cinquenta e oito) mil visualizações com tempo médio de 2 (dois) minutos e 22 (vinte e dois) segundos de acesso foram efetuadas no Portal do IFRN; e a evolução da 5ª (quinta) posição, em 2012, para a 2ª (segunda) colocação em 2013, conforme demonstrado no quadro 12, do *ranking* dos acessos às bases de periódicos disponibilizados pelo Portal de Periódicos da Capes, realizados pelas comunidades acadêmicas do IFRN e das outras instituições universitárias (duas federais, uma estadual e duas particulares), instaladas no Rio Grande do Norte.

Classificação das Instituições/2013	Base de Referência		Texto Completo		Total	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013
1º lugar – IES A	482.093	692.657	545.269	716.037	1.027.362	1.408.694
2º lugar – IFRN	5.831	86.969	5.474	80.064	11.305	167.033
3º lugar – IES B	26.687	60.092	32.736	55.538	59.423	115.630
4º lugar – IES C	20.532	64.752	7.337	5.719	27.869	70.471
5º lugar – IES D	18.795	20.059	10.487	9.007	29.282	29.066
6º lugar – IES E	0	0	0	55	0	55

Quadro 12. Demonstrativo dos dados de acesso das principais Instituições de Ensino Superior do Estado do Rio Grande do Norte ao Portal de Periódicos da Capes.

Elaboração própria.

Fonte: Sistema de Informações Georreferenciadas - GeoCapes – consulta em 27 fevereiro, 2015, em: <http://geocapes.capes.gov.br/geocapes2/>

Os dados acima detalhados indicam um vertical crescimento de acesso às bases de pesquisa do Portal de Periódicos da Capes, por parte da comunidade acadêmica do IFRN, evoluindo de 11,3 (onze vírgula três) mil registros no ano de 2012 para 167,03 (cento e sessenta e sete vírgula zero três) mil em 2013.

Na complementação das informações sobre a tríade acadêmica ensino-pesquisa-extensão, o relatório da gestão do IFRN relativo ao exercício de 2014, evidencia como resultados na área da extensão, o desenvolvimento de 202 (duzentos e dois) projetos nos 19 (dezenove) *campi* em funcionamento, em diversas áreas temáticas, de acordo com as demandas da sociedade, tendo sido alvo de maior interesse as áreas de educação, saúde e meio ambiente. Os projetos atenderam e beneficiaram um público-alvo, em sua maioria externo, superior a 5.000 (cinco mil) pessoas, em atividades, tais como: treinamentos e cursos, promoção da cidadania com atividades voltadas para atendimento a crianças e idosos, capacitação em novas tecnologias, inclusão digital, melhorias das condições de trabalho, assessoria à formação de cooperativas, dentre outros.

Desses projetos, 2 (dois) realizados, em 9 (nove) *campi* do IFRN, tiveram financiamento por meio de recursos captados em edital externo, do Programa de Extensão Universitária da Secretaria de Educação Superior/Ministério da Educação, sendo um deles, com o objetivo de elaboração de material midiático para o Programa de Iniciação Tecnológica do IFRN executado pelo *Campus* de Educação a Distância (EAD) e o outro com a finalidade de Fortalecimento das Políticas Públicas Relacionadas às Ações Ambientais nos Municípios, desenvolveu-se em Caicó, Currais Novos, Ipanguaçu, João Câmara, Mossoró, Natal, Pau dos Ferros e Santa Cruz. Envolveu 540 (quinhentos e quarenta) alunos e 60 (sessenta) professores de 18 (dezoito) escolas, que realizaram ações de educação ambiental e sensibilização das comunidades por meio de mutirões de limpeza, gincanas, elaboração e distribuição de cartilha e atividades de educação ambiental porta a porta.

Considerando esses dados, se pode inferir que a Instituição tem buscado corresponder a sua função social, conforme demarcada no seu Projeto Político-Pedagógico:

“A função social do IFRN é ofertar educação profissional e tecnológica – de qualidade referenciada socialmente e de arquitetura político-pedagógica capaz de articular ciência, cultura, trabalho e tecnologia – comprometida com a formação humana integral, com o exercício da cidadania e com a produção e a socialização do conhecimento, visando, sobretudo, a transformação da realidade na perspectiva da igualdade e da justiça sociais. Desse modo, o IFRN contribui para uma formação omnilateral que favorece, nos mais variados âmbitos, o (re) dimensionamento qualitativo da práxis social.” (Dantas e Costa, 2012: 26).

No âmbito do Programa Pronatec, diretamente financiado pelo governo federal, foram ofertados cursos em 15 (quinze) *campi*, atendendo a uma clientela de 2.805 (dois mil, oitocentos e cinco) estudantes por meio de 38 (trinta e oito) diferentes cursos organizados em 111 (cento e onze) turmas. Uma referência de cidadania dentro do Pronatec é o programa Mulheres Mil (destinado a mulheres em

condições de risco social), cuja execução por meio de 31 (trinta e uma) turmas de 11 (onze) cursos diferentes, totalizando 918 (novecentas e dezoito) vagas, também recebeu apoio e investimentos da área de extensão, quando da realização em 12 (doze) *campi*.

No exercício de 2014, o Instituto Federal do Rio Grande do Norte fez a pactuação de 444 (quatrocentos e quarenta e quatro) convênios com instituições públicas e privadas para oferta de estágios aos alunos dos vários *campi* e firmou 1.125 (hum mil, cento e vinte e cinco) termos de compromisso para realização de estágios de estudantes, conforme parâmetros e números constantes do quadro 13.

<i>Campus</i>	2012		2013		2014	
	Nº de Convênios	Nº de Estágios	Nº de Convênios	Nº de Estágios	Nº de Convênios	Nº de Estágios
Apodi	28	78	52	70	31	138
Caicó	11	7	41	23	27	41
Currais Novos	32	23	58	20	6	08
Ipanguaçu	22	30	26	14	3	06
João Câmara	33	8	37	15	7	09
Macau	12	16	26	19	0	0
Mossoró	69	145	59	128	84	182
Natal – Central	163	382	129	378	138	473
Natal – Cidade Alta	17	0	4	12	5	14
Natal – Zona Norte	95	176	59	95	41	65
Nova Cruz	5	5	32	32	19	47
Parnamirim	6	9	1	17	15	41
Pau dos Ferros	19	37	23	25	44	47
Santa Cruz	16	13	29	66	14	27
São Gonçalo do Amarante	2	0	5	5	10	27
SOMA	530	929	581	919	444	1.125

Quadro 13. Demonstrativo dos números de convênios firmados com empresas e entidades para oferta de vagas para estágios e dos encaminhamentos de estudantes para estágios, no período de 2012 a 2014.

Elaboração própria.

Fonte: Pró-Reitoria de Extensão do IFRN.

Os números do quadro 13 demonstram que houve um crescimento da ordem de 22% (vinte e dois por cento) nos encaminhamentos de estudantes para realização de estágios no ano de 2014, comparativamente com os anos de 2012 e 2013 (período de certa estabilidade), enquanto no tocante aos convênios pactuados com empresas e entidades públicas e/ou privadas para o recebimento de estagiários, cumulativamente, até o ano de 2014, foi atingida, no mesmo período, a marca de 1.555 (hum mil, quinhentos e cinquenta e cinco) instrumentos de parceria e/ou cooperação.

Nos diversos *campi*, aconteceram eventos de caráter técnico-científico, tecnológico, artístico-cultural e desportivo durante o ano, num total da ordem de 195 (cento e noventa e cinco), compreendendo Semanas de Exposições Científica, Tecnológica e Cultural e de Desporto; o II Simpósio de Extensão, envolvendo institutos federais do Norte e Nordeste; o I Fórum de Extensão do Oeste Potiguar, em parceria com a Universidade Federal Rural do Semiárido (Ufersa) e a Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN); Jogos intercampi, em competições estaduais e dos institutos da região Nordeste e, especialmente, a organização e execução da 6ª. edição dos Jogos dos Institutos Federais no *Campus* Natal Central, evento disputado em 11 (onze) modalidades desportivas, envolvendo a participação de mais de 1.000 (hum mil) atletas de 35 (trinta e cinco) instituições da Rede Federal.

A partir da observação relativa às informações dessa parcela de resultados acadêmicos referentes ao ano de 2014 do Instituto Federal do Rio Grande do Norte, observa-se que se trata de uma organização com múltiplos objetivos e finalidades educativas, com atuação multifacetada territorialmente desconcentrada. Assim, quanto à atuação do IFRN, referem os dirigentes:

“O nosso nicho é o ensino tecnológico, ensino técnico, na área tecnológica. Mas por abrir um amplo leque, você oferta EJA [Educação de Jovens e Adultos], FIC [Formação Inicial e Continuada], técnico integrado, superior, licenciatura, pós-graduação, etc. Abre-se um leque tão grande que podemos perder o que tínhamos, de maior reconhecimento da sociedade, que era o valor do nosso ensino médio, o nosso ensino técnico.” (Dir. B).

“A pós-graduação, principalmente para o interior, não vejo como atuar nesse primeiro momento, entre cursos FIC, técnico EJA, técnicos integrado e subsequente, totalmente, isso é o foco. Cursos superiores no sentido da verticalização e na oferta de uma licenciatura há necessidade, mas é restringir a atuação aos cursos superiores, vamos fortalecendo a educação técnica. Esse é o eixo da nossa instituição [...] Existe dificuldade principalmente de compreensão da atuação da instituição, não como *multicampi* porque cada *campus* se vê como *campus*, não se vê como *multicampi*. Da parte da reitoria e os órgãos sistêmicos precisam ter esse olhar do funcionamento *multicampi*.” (Dir. R).

As falas dos gestores demonstram conflitos em relação às características multiníveis e *multicampi* do modelo organizacional adotado pela Instituição, vislumbrando a necessidade da delimitação da ação à área da educação profissional técnica em nível médio e tecnológico, como possível maneira de

continuar assegurando a qualidade de sua atuação, devido à própria experiência histórica do Instituto nesses níveis de ensino.

Nessa direção, destacam os gestores:

“Lógico e evidentemente que o instituto deva ter graduação, pós-graduação, deva ser realmente um ensino de excelência em todos os aspectos, mas essa característica para mim é muito importante, talvez a mais importante do instituto, é de dar oportunidade ao jovem de está vislumbrando um futuro na sua carreira, de ter condições de fazer e faz com muita excelência porque o instituto tem realmente capacidade para ministrar esses cursos com bastante maestria.” (Dir.F).

“Devido a esse multinível precisamos ter muito cuidado porque são situações muito distante, formação técnica e pós-graduação. Muito distante, inclusive com filosofias bastante diferentes, quando eu preparo para o mundo do trabalho, para a prática profissional o outro prepara para fazer pesquisa, para fazer extensão, são outras vertentes.” (Dir. U).

Os discursos dos dirigentes C e B, abaixo, transcritos, sobre características da natureza anárquica da organização no tocante a sua atuação multinível, de ambiguidade na sua missão educativa, de forma análoga, durante as sessões de observações, foram validados em diversos relatos de gestores, preocupados com a realidade de o Instituto Federal do Rio Grande do Norte não dar conta de muitas ações educacionais distintas simultaneamente:

“É completamente diferente o professor atuar por exemplo no PROEJA [Programa de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos], atuar numa pós-graduação, atuar no ensino médio integrado, porque implica em outra metodologia de trabalho até de relação com o aluno, é tudo diferente. Seria interessante não ter um *campus* trabalhando com tudo [...] porque é muito mais difícil o professor atuar em todos esses níveis e modalidades. Fazendo tudo é difícil conseguir focar e imprimir essa qualidade.” (Dir.C).

“Em termos de estrutura, os *campi* também não estão preparados para a oferta multinível. A nossa estrutura é voltada para o ensino técnico, mas ficam querendo a qualquer custo criar condições como se fossemos universidade”. (Dir.B).

Nesse contexto, tendo como parâmetro os estudos de Weick (1976: 3), as percepções dos dirigentes demarcam objetivos ambíguos e insuficientemente partilhados, assim como desconexões organizacionais, próprias de uma organização caracterizada como anarquia organizada. Assim, para alguns dirigentes, a atuação multinível é positiva, porque favorece o atendimento às demandas educacionais locais. Para outros, essa atuação pode comprometer a qualidade da formação profissional oferecida. Entretanto, todos sinalizam para a preocupação que deve existir visando assegurar a responsabilidade social da organização que, na compreensão de Sobrinho (2005: 92),

“consiste essencialmente na realização rigorosa dos valores académicos, principalmente no que se refere ao desenvolvimento da ciência e na formação dos cidadãos segundo as expectativas mais amplas da sociedade. Isto significa o cumprimento radical da produção de conhecimentos e promoção de valores que acrescentem humanidade à vida das pessoas. Nisso consiste o sentido mais importante da dimensão ética da educação”.

Contudo, por meio desses estudos, foi possível obter o entendimento de atores da organização, visto que as mudanças que perpassam o IFRN não estão claramente sendo assumidas por toda a comunidade, havendo contradições, ambiguidades e imprecisões, numa perspectiva comum da ação vivenciada nas organizações educacionais, como alertam os dirigentes:

“A organização precisaria se apropriar bem dessas suas características, suas finalidades para que todo servidor tivesse trabalhando com mais afinco, essa é uma percepção minha.” (Dir. B).

“Precisamos muito de esclarecer a comunidade, não sei se é através de processo de capacitação, ou de trabalhos de integração, de reuniões.” (Dir. K).

Conforme o entendimento de um representante da gestão, é impraticável que um *campus* seja, ao mesmo tempo, uma escola politécnica, de nível médio, de educação de jovens e adultos, e de ensino superior. Nesse sentido, o relato, abaixo, é bastante elucidativo:

“um dos critérios da expansão era esse: ser multi educacional, mas não os *campi* e sim o instituto, tem aqueles percentuais para cada área, entretanto, ficou definido e nós temos que assumir a meia culpa, que iríamos atender tudo, isso na teoria, quando partimos para a prática sabemos que é praticamente impossível, fazemos porque se assumiu o compromisso.” (Dir. P).

Em uma das reuniões (a de nº 3 das observadas) do Colégio de Dirigentes, onde a preocupação com a atuação multinível do IFRN estava presente, por meio da observação, foi possível fazer o registro *in loco* na reunião de nº 3 do Colégio de Dirigentes: “Administrativamente somos pressionados para fazer tudo e não temos condições de fazer tantas ofertas de ensino, pesquisa, extensão, ao mesmo tempo, porque não temos quantitativo de pessoal nem também espaço físico para atender”. Analisando o contexto de transformação, vivenciado na Europa, envolvendo a produção e a difusão do conhecimentos, Magalhães (2006: 13) argumenta que a educação superior

“está a viver uma identidade esquizóide: educação terciária, pós-secundária, educação fundada na investigação, educação vocacional, etc. Esta situação requer um esforço de reflexividade que, ao mesmo tempo que recusa a procura essencialista de uma ‘ideia’ de ensino superior, enfatiza a necessidade de promover uma perspectiva de educação que não soçobre ao pobre paradigma da adaptabilidade, segundo o qual o critério de utilidade de uma dada instituição é directamente proporcional à sua capacidade de sobreviver às mudanças operadas no seu ambiente organizacional”.

Na visão de Sobrinho (2005: 33), as ambiguidades e impressões que emergem no contexto das instituições educacionais ocorrem porque a “cada tempo e em cada lugar vive as tensões da sociedade e responde a muitas de suas demandas, ora com mais, ora com menos autonomia, porém, jamais imune a contradições”. Ainda segundo o autor, mesmo que se reconheça

“amplamente a importância da educação, sempre resta a sensação, também largamente veiculada, de que as práticas educativas não satisfazem as funções e demandas que lhe são atribuídas, mesmo que se devesse reconhecer que as origens dessas deficiências estão em outros lugares. Alguns desses elementos são construídos no interior das instituições, mas muitos outros vêm de fora, alterando os tipos de deveres a que as instituições precisam responder” (Sobrinho, 2005: 36).

A concepção teórica de que cada *campus* intrinsecamente deve atuar nos diversos níveis e modalidades da educação nacional, em função dos objetivos e autonomia atribuídos por lei aos Institutos Federais, não se sustenta no plano da ação, devido à falta de estruturação e de condições organizacionais, inclusive de pessoal; essa fala foi recorrente, durante os momentos de observações das reuniões, semelhantemente como destaca o dirigente a seguir:

“nós estamos com uma diversidade de ofertas sem ter a devida preparação para cada uma dessas ofertas, tanto do ponto de vista de formação de pessoas, como do ponto de vista de infraestrutura, como do ponto de vista de projeto.” (Dir. H).

Existe, na organização, um multitarefismo decorrente de funcionalidades multiníveis que conduz a riscos incomensuráveis no tocante à qualidade do trabalho desenvolvido, não existindo clareza para os resultados, aspecto que Sobrinho (2005: 41) aborda na visão de que se “não há tempo para entender o que velozmente ocorre hoje, o futuro se coloca como uma grande incerteza” e complementa:

“Um dos maiores problemas que surgem relativamente aos resultados é que nem sempre os principais agentes a praticar no cotidiano uma reforma educativa – os professores – a internalizam como um valor. Em muitos casos, a comunidade educativa não se compromete com a reforma, não a discute, não a internaliza, pois a vê pouco efetiva ou de interesse apenas dos políticos” (Sobrinho, 2005: 168).

Entende-se, em conformidade com essas múltiplas variáveis, ser adequado recorrer à sociologia interpretativa, na perspectiva paradigmática de Burrell e Morgan (1979) de compreender o mundo como ele é, bem como a natureza fundamental do mundo social em nível da experiência subjetiva, para a compreensão da natureza do *status quo* e realidade organizacional do IFRN, bem como o entendimento de algumas perspectivas, configurações, ações e procedimentos desenvolvidos na organização, especialmente quanto à dinâmica interna da administração. De acordo com Burrell e Morgan (1979: 32):

“The premises of the interpretive paradigm question whether organisations exist in anything but a conceptual sense. Its significance for the study of organisations, therefore, is of the most fundamental kind. It challenges the validity of the ontological assumptions which underwrite functionalist approaches to sociology in general and the study of organisations in particular”.

Em consonância com a classificação (anteriormente já apresentada) de Blau e Scott (1970) para as organizações formais, o IFRN pode ser caracterizado como uma organização de serviços, voltada para a oferta de ensino, pesquisa e extensão, em diversos níveis e modalidades da área da educação profissional, científica e tecnológica, com vistas ao atendimento anual das necessidades de uma clientela da ordem de 30.000 (trinta mil) pessoas, jovens e adultos, residentes, prioritariamente, nos municípios do Estado do Rio Grande do Norte.

A situação geográfica de distribuição dos *campi* do Instituto Federal do Rio Grande do Norte nas cidades que compõem o território do Estado pode ser observada no mapa que integra a figura 13.

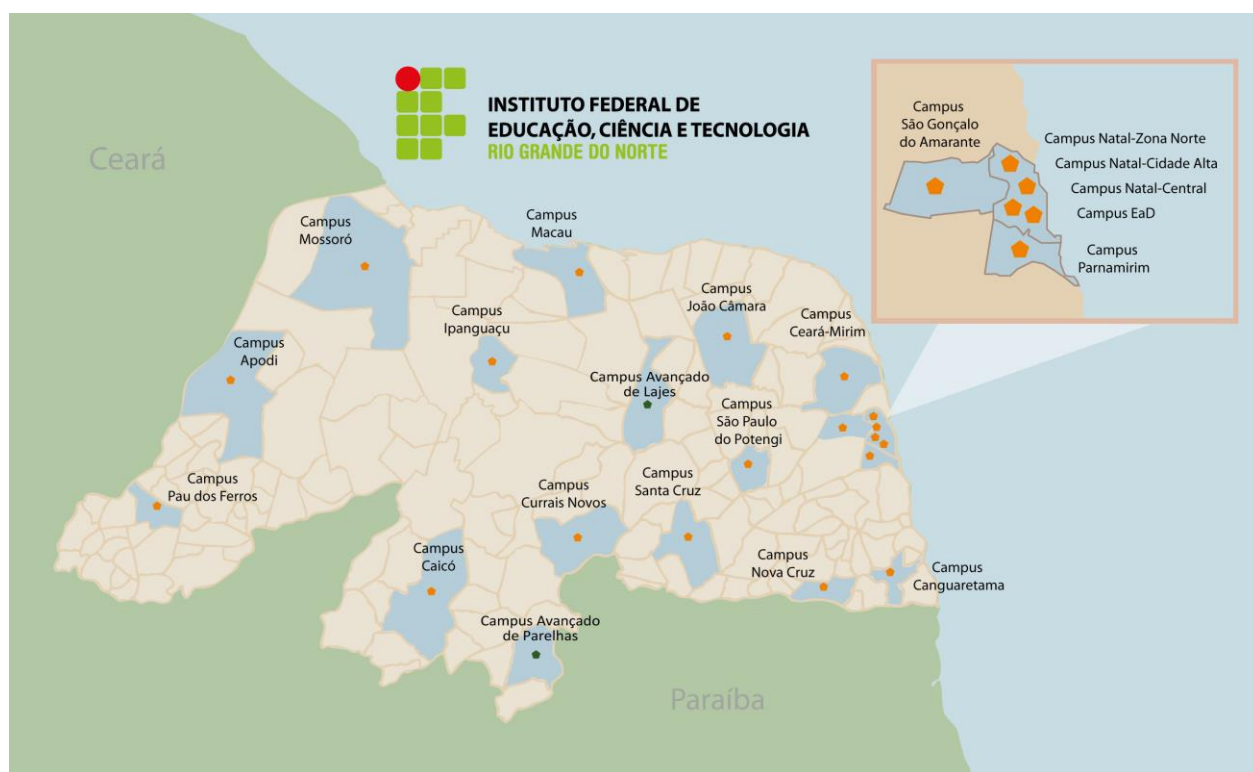


Figura 13. Mapa dos municípios do Estado do Rio Grande do Norte, com destaque para aqueles que sediam os *campi* do IFRN.
Fonte: Gabinete da Reitoria.

Em termos de padrões de estrutura organizacional, tomando como referência a categorização definida por Mintzberg (1995) para as organizações que têm por base os parâmetros de concepção que conseguem obter consistência interna, a configuração estrutural do IFRN, considerando uma perspectiva

de tipo *ideal* weberiano, aproxima-se das características de Estrutura Divisionalizada, ao mesmo tempo que assume formas de configurações híbridas em face do funcionamento das Unidades Escolares (*Campi*), onde os operacionais, respaldados na formação profissional externa e qualificações, produzem forças que conduzem à estruturação da organização na direção de uma Burocracia Profissional. Conforme Mintzberg (1995: 409), a Estrutura Divisionalizada é muito utilizada no setor empresarial, no entanto essa estrutura está presente em outros setores:

“a universidade com vários estabelecimentos (como a Universidade da Califórnia), o sistema hospitalar que comporta vários hospitais especializados e a economia socialista que utiliza variantes desta estrutura (no último caso, as empresas estatais desempenham o papel das divisões e as agências econômicas do Governo central, o papel da sede)”.

A Reitoria, estrutura executiva central do IFRN, coordena e supervisiona todos os *Campi* (Unidades Escolares dotadas de autonomia administrativa e financeira), criados pelo governo federal para o atendimento à população de territórios²⁴⁹, submetidos a sistema de avaliação de performance de resultados.

De acordo com o estatuto da organização, são competências do reitor: “(...) Representar o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte, em juízo ou fora dele, bem como administrar, gerir, coordenar e superintender as atividades da Instituição”.

No exercício de suas competências, o reitor conta com o assessoramento de um conjunto de pró-reitores e diferentes colegiados, como o Conselho Superior, o Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão e o Colégio de Dirigentes que atuam com fulcro nos princípios da gestão democrática, descentralização e autonomia. Na visão de Torres (2011a: 92), o tema *autonomia da escola*

“remete-nos de imediato para duas constatações de sentido contraditório: uma primeira, assente no reconhecimento da sua centralidade no desenvolvimento democrático da instituição escolar; uma segunda, ancorada na vulgarização da sua utilização enquanto instrumento político promotor de múltiplas reformas educativas. A existência de um consenso social alargado em relação à relevância da autonomia no melhoramento do funcionamento das organizações tende a exercer um efeito de ocultação dos diferentes sentidos atribuídos a esta categoria, bem como das diversas apropriações que ela suscita nos contextos político, organizacional e profissional”.

²⁴⁹ Na percepção de Castioni (2012: 52): “Em passado muito recente, muitas dessas escolas estavam de costas para a realidade local. Nesse ponto, entra novamente a questão da territorialidade. Nós não temos essa figura na nossa estrutura federativa. Precisariamos ter, mas não temos. O território é uma abstração e um desafio para o nosso planejamento. Muitos dos problemas dos municípios estão além das fronteiras dele e, claro, também as oportunidades”.

Ainda, de acordo com a autora: “a autonomia das organizações só fará sentido se implicar o respeito pela autonomia dos actores que nelas habitam. Não será esta uma das contradições que melhor caracteriza os traços da nossa cultura política, social e organizacional?” (Torres, 2011a: 108).

Por outro lado, optando por uma colocação de natureza híbrida da autonomia institucional e das compreensões que dela se estabelecem, Magalhães (2001: 126) enfatiza que:

“a autonomia legal coloca as instituições perante o desafio/dilema de dela se apropriarem para se desenvolverem na sua especificidade e em conexão com a comunidade de que são parte ou de a recusarem por tal corresponder a uma retracção do Estado no campo das suas responsabilidades sociais”.

Numa lógica de serviço público, no entendimento de Barroso (2013: 55), a autonomia constitui “um instrumento fundamental para ajustar a oferta educativa às características dos territórios e às dinâmicas locais no respeito pelas orientações gerais de um sistema público nacional de ensino”. As relações estruturais da Reitoria, como vértice estratégico, são direcionadas aos *Campi* (vértice da linha hierárquica) os quais possuem estruturação própria, assumindo, muitas vezes, a configuração da Burocracia Profissional e, em outras situações, funcionando como Burocracia Mecanicista.

Essa forma de estruturação é o que viabiliza a coordenação regular do elevado número de *Campi* [atualmente 20 (vinte) com funcionamento autorizado²⁵⁰] pelo órgão central (Reitoria) do IFRN, com o recurso ao princípio da descentralização de poderes e delegação de competência, do reitor para os diretores-gerais dos *Campi*. Com referência à perspectiva de Costa (2004: 103) uma escola descentralizada deve propiciar espaços de autonomia que

“permitam a decisão estratégica — nos campos da organização interna, da gestão pedagógica, curricular e da inovação, da gestão de recursos humanos, financeiros e patrimoniais — surge ainda fundamentalmente ancorada nos princípios que enformam os preâmbulos de vários diplomas legais, mas não em termos de concretização empírica”.

Ademais, é de responsabilidade da Reitoria desenvolver a função organizacional estratégica de planejamento e alocação das dotações orçamentárias e de recursos gerais dos *Campi*, de acordo com parâmetros de desempenho de cada Estabelecimento Escolar. Por outro lado, cada *Campus* tem sua própria estruturação administrativa e acadêmica de ensino, pesquisa e extensão, ou seja, uma estrutura

²⁵⁰ Além destes, o IFRN dispõe de uma Unidade de Ensino a Distância (designado como *Campus* EAD), com sede no *Campus* Natal-Central e Núcleos nos diversos *Campi* da Instituição, com estruturação administrativa regimental de Diretoria Sistêmica, para o desenvolvimento da oferta de cursos por meio de tecnologias de educação a distância, inclusive programas vinculados à Universidade Aberta do Brasil (UAB) e Escola Técnica Aberta do Brasil (e-Tec). A atual relação de Unidades que integram a estrutura organizacional dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia com funcionamento autorizado pelo Ministério da Educação, consta da Portaria MEC nº 27, de 21 de janeiro de 2015, publicada no Diário Oficial da União de 22/1/2015. Ver BRASIL (2015).

completa, com os componentes básicos da organização, do vértice estratégico no topo ao centro operacional na base.

Predominam [são 18 (dezoito) das 20 (vinte) Unidades Escolares, ou seja, 85% (oitenta e cinco por cento) do total de estabelecimentos educacionais] na estruturação do Instituto Federal do Rio Grande do Norte, os *Campi* com capacidade instalada para atendimento de matrícula da ordem de 1.200 pessoas, com uma estrutura projetada de quadro de pessoal no limite determinado de 60 (sessenta) docentes.

Para melhor análise descritiva da ação organizacional do IFRN, nos limites do “modo de funcionamento díptico da escola como organização” (Lima, 1992a), quanto a métodos de tomada de decisões e desempenho da organização, decidiu-se pelo estabelecimento de perspectivas metafóricas com vistas a revelar aspectos organizacionais claros e/ou ambíguos, com apoio em “lentes”, priorizando visões das faces racional e anárquica²⁵¹, que, apesar de resultarem em dimensões parciais e segmentadas do conjunto, possibilitam a viabilização da integração ou complemento das imagens.

Nesse contexto, os estudos sobre as representações do “instituto racional/burocrático”, do “instituto anárquico” e do “instituto debilmente articulado” são importantes para mostrar alguns relevantes aspectos organizacionais da ação do IFRN, uns analíticos e interpretativos; outros de características descritivas. Por fim, neste capítulo, busca-se uma conexão desses aspectos com os princípios do “modo de funcionamento díptico da escola como organização”, na expectativa de identificar uma modelagem representativa da realidade do IFRN, nas perspectivas das dimensões burocrática e anárquica, considerada a convergência de débeis articulações (Weick, 1976).

5.5.1. O “instituto racional/burocrático”

O que já ficou constatado neste estudo é a associação da organização Instituto Federal a imagens múltiplas (atuações *multicampi* e multinível, além de circunstâncias multifacetadas e híbridas), parecendo “estar a assumir simultaneamente múltiplos e diversos *selves*” (Magalhães, 2004), situação favorável a incertezas e não efetividade de ações. Contudo, a confrontação da estruturação do IFRN com

²⁵¹ Na análise das abordagens do funcionamento das organizações educativas, Lima (2011a: 23) destaca que “o modelo racional e o modelo anárquico são, de um ponto de vista meramente teórico, modelos mais congruentes, situando-se, em função das variáveis consideradas para a sua construção, em dois pólos bem distintos, se não mesmo extremos. Também por esta razão têm exercido uma certa força de atração sobre outros modelos. O próprio Ellström acaba por operar uma tentativa de síntese, agrupando os modelos racional e de sistema social sob a designação de *SI-Model* (social interventionist model), e os modelos político e anárquico sob a designação de *PI-Model* (political-interactive model). Finalmente, outra razão que me leva a privilegiar aqueles dois modelos (incluindo, não obstante, certos traços dos outros dois) prende-se com o fato de a questão central da racionalidade e da tomada de decisões ser considerada pelos dois com idêntica importância, se bem que caracterizada de forma distinta e mesmo antagônica”.

as características das organizações burocráticas²⁵² permite um delineamento de imagem organizacional permeada de muitas racionalidades, próprias dos sistemas burocráticos, conforme se observa nos registros abaixo:

“O Pró-Reitor de Planejamento e Desenvolvimento Institucional solicitou uma especial atenção aos prazos para entrega das informações que vão compor o Relatório de Gestão 2012. Falou sobre a distribuição orçamentária dos *Campi* e da alimentação dos processos no sistema para viabilizar o acompanhamento pelo módulo de planejamento. Foi observada, também, a nova metodologia para obtenção dos indicadores institucionais.” (Ata do Colégio de Dirigentes - reunião nº 1).

“Os diretores-gerais deverão encaminhar, até o dia 29/05/2013, os processos para aquisição de equipamentos ou contratação de obras a serem pleiteados através de projetos especiais, conforme apontados nas reuniões com a equipe da Reitoria”. (Ata do Colégio de Dirigentes - reunião nº 4).

Em termos da legislação executiva de aplicação interna, produzida pelos gestores, encontra-se definido em documento:

“A Portaria é instrumento expedido pelo reitor ou pelos diretores-gerais dos *Campi*, em razão de suas respectivas atribuições.” (Regimento Geral do IFRN).

Assim, como nos documentos e nas atas de reuniões da reitoria com os colegiados, as falas dos dirigentes também apontam aspectos que permitem inferir a fase burocrática da referida organização, como se percebe abaixo:

“O Consup [Conselho Superior] para que dê o veredito sobre como resolver determinado problema ou de como serão elaboradas as próprias normativas e leis que são criadas pela instituição. As leis são criadas pela gestão, pelo grupo gestor, pelo reitor junto a seus assessores e são submetidos para aprovação.” (Dir. E).

“O que existe é a auditoria-geral que faz a supervisão de processos, mas não de decisões, faz análise e trabalha em processos que foram encaminhados equivocadamente. [...] no Consup [Conselho Superior] é assim, deliberou, deliberou, seja por maioria, seja por consenso de todos, foi tomada a decisão. Daquela decisão sai uma resolução e a resolução vira lei dentro da instituição, é a norma da instituição.” (Dir. R).

É central na administração do IFRN a existência de princípios e características de legalidade, com a estrita submissão normativa à Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, que definiu os objetivos dos Institutos Federais, procurando a organização alcançá-los de modo coeso e sistemático, de forma racional, apoiando-se no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) e no Projeto Político-Pedagógico (PPP),

²⁵² De acordo com Bresser-Pereira (2004: 14): “As burocracias têm sua fonte de legitimidade no poder racional-legal, e não no poder patriarcal, patrimonial ou carismático. Em seu tipo ideal, puro, as organizações são sistemas sociais racionais. Perguntamos agora: como se expressa essa racionalidade da burocracia, como se distingue ela dos demais sistemas sociais que não têm por base o poder-legal? Procurando reduzir as organizações à sua expressão mais simples, diríamos que são três as características básicas que traduzem seu caráter racional: são sistemas sociais (1) formais, (2) impessoais, (3) dirigidos por administradores profissionais, que tendem a controlá-los cada vez mais completamente”.

documentos unificados de carácter oficial²⁵³ de identidade, com abrangência para todo o Instituto Federal do Rio Grande do Norte, por conseguinte, de concentração da política organizacional e estratégicas, oportunizam os ajustamentos dos meios para a obtenção dos fins²⁵⁴, na perspectiva de uma previsibilidade máxima.

Considerando a possibilidade de esses documentos de regulação acadêmica constituírem instrumentos comuns no interior das organizações educativas, entende Costa (2004: 86) que:

“O mesmo poder político-administrativo que legisla no sentido da centralidade do projecto educativo na gestão das escolas cria também condições legais para que tal não se verifique — ora legislando mesmo no sentido da sua inoperância, ora mantendo em vigor legislação inconsequente e contraditória”.

A Reitoria absorve e representa o poder formal-legal centralizador de regulação (leis, decretos, portarias, instruções normativas, acórdãos, resoluções, pareceres, notas técnicas, etc) do “Estado”, como órgão executivo da autarquia IFRN, detentora de autonomia didático-pedagógica, patrimonial, financeira, administrativa, disciplinar e de gestão de pessoas.

De acordo com a percepção de Magalhães (2001: 133), pode-se considerar legítima a hipótese de que

“o modelo de regulação emergente, para além da retórica fundada na autonomia institucional e na fé na regulação pelo mercado, sublinhará mais a lógica intervencionista, isto é, uma maior presença da administração central nas instituições, nas suas características organizacionais e nos modelos de governação e de autoridade no interior das instituições”.

Conforme demonstrado no quadro 14, entre 2009 e 2014, o Gabinete do Reitoria emitiu 13.783 (treze mil, setecentas e oitenta e três) portarias de regras e/ou determinação de formalidades, para cumprimento no âmbito da organização.

²⁵³ Para conhecimento do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) e do Projeto Político-Pedagógico (PPP) do IFRN, visitar o site: <http://portal.ifrn.edu.br/>.

²⁵⁴ Baseado em investigação realizada em Portugal sobre a evolução da organização e gestão escolar, João Barroso (2005: 74) afirma que a história da escola foi marcada no século XX “por uma tensão permanente entre uma ‘racionalidade administrativa’ e uma ‘racionalidade pedagógica’ que configuram dois modos distintos de regulação:

- Uma regulação estatal de tipo burocrático e administrativo, em que a escola é vista como ‘um serviço do Estado’, sujeita a uma rede complexa de normativos que reforçam a intervenção da administração central directa (através do seu corpo de funcionários e inspectores) ou mediatizada através do director da escola, cuja função essencial é fiscalizar o cumprimento das normas e regulamentos.
- Uma regulação corporativa de tipo profissional e pedagógico, em que a escola é vista como ‘uma organização profissional’, com uma gestão de tipo colegial, gozando de uma relativa autonomia pedagógica e financeira, e onde o director exerce as suas funções mais como um líder pedagógico do que como um administrador-delegado do poder central”.

Especificação / Ano	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Quantidade de Portarias emitidas pelo Gabinete do reitor do IFRN.	1.597	1.694	2.470	3.642	1.789	2.591	13.783

Quadro 14. Demonstrativo do quantitativo de Portarias, emitidas pelo reitor do IFRN, no período de 2009 a 2014.

Elaboração própria.

Fonte: Gabinete da Reitoria²⁵⁵ do IFRN.

Tomando-se, por referência, o ano de 2014, quando houve 243 (duzentos e quarenta e três) dias úteis de trabalho na cidade de Natal-RN²⁵⁶, para uma expedição de 2.591 (duas mil, quinhentas e noventa e uma) portarias, constata-se que foram emitidas, apenas, pelo Gabinete da Reitoria, diariamente, cerca de 10,66 (dez, vírgula sessenta e seis) portarias durante todo o exercício de 2014.

A administração do IFRN é pautada por um amplo arcabouço burocrático de normas²⁵⁷ escritas, compreendendo: o Estatuto, o Regimento Geral, o Regimento Interno do Conselho Superior (Consup), o Regimento Interno do Colégio de Dirigentes (Codir), o Regimento Interno do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (Consepe), o Regimento Interno da Reitoria e o Regimento Interno dos *Campi*, que estabelecem detalhadamente competências, vinculações complementares e de subordinação, além da sistematização da execução de atividades e funcionamento de órgãos e unidades, visando ao atingimento dos fins legalmente instituídos. No entendimento de Berger (1983: 44), a “lógica do comportamento administrativo é determinada por processos burocráticos”, enfatizando ainda o autor que o funcionamento da máquina burocrática é sempre muito parecido “em toda parte, quer na Igreja Metodista, numa repartição do governo federal, na General Motors ou no Sindicato dos Trabalhadores da Indústria” (Berger, 1983: 44-45).

Compondo, ainda, o domínio burocrático baseado em diretrizes estatutariamente estabelecidas pelo Conselho Superior, Colégio de Dirigentes e Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão, de acordo com os dados apresentados no quadro 15, no período de 2009 e 2014, esses Colegiados aprovaram 662 (seiscentos e sessenta e dois) documentos formais, com decisões envolvendo as diversas áreas de funcionamento da organização.

²⁵⁵ Das informações colhidas junto ao órgão, ainda foi possível identificar a emissão de 11 (onze) Notas Técnicas durante o ano de 2014, com diretrizes normativas de unidades administrativas imediatamente subordinadas, sendo 5 (cinco) elaboradas pela Procuradoria Jurídica e 6 (seis) expedidas pela Diretoria de Gestão de Pessoas.

²⁵⁶ Município de localização das instalações físicas da Reitoria do IFRN.

²⁵⁷ Para maiores informações sobre o Estatuto e os regimentos aqui relacionados, visitar o site: <http://portal.ifrn.edu.br/>.

Especificação / Ano	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Quantidade de Resoluções do Conselho Superior	81	33	71	100	31	53	369
Quantidade de Deliberações do Colégio de Dirigentes	03	04	12	09	15	09	52
Quantidade de Deliberações do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão	-	14	18	63	97	49	241
Soma	84	51	101	172	143	111	662

Quadro 15. Demonstrativo do quantitativo de Resoluções e/ou Deliberações expedidas pelo Conselho Superior, Colégio de Dirigentes e Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão, no período de 2009 a 2014.

Elaboração própria.

Fonte: Gabinete da Reitoria do IFRN.

Semelhantemente à comparação realizada quanto à emissão de portarias pelo Gabinete da Reitoria no ano de 2014, referente aos dias úteis de trabalho na cidade de Natal-RN, no caso dos Colegiados²⁵⁸, com uma produção de 111 (cento e onze) deliberações no exercício, o resultado indica uma ordem média de expedição de 1 (uma) Resolução ou Deliberação a cada 2 (dois) dias, mais 90 (minutos) dos dias regulares de expediente durante o ano.

Esse amplo dossiê normativo representa um indicativo da predominância do consentimento sobre a coerção nas relações sociais dentro da organização, esta última caracterizada como fator de segunda ordem, por meio de padrões disciplinares, influenciadores de condutas e atitudes organizacionalmente esperadas como referência. Do conjunto, emerge um sistema racional de divisão de trabalho de feição hierárquica. Avaliando as organizações burocráticas, este é o posicionamento de Sá (1996: 147):

“Ficar aquém das atribuições normativamente impostas significa negligência e, uma vez demonstrada, implica a aplicação de sanções. Ultrapassar o quadro preciso da área de intervenção legal significa abuso de poder e, como tal, é igualmente objecto de sanções, também elas formalmente previstas. A perspectiva estrutural realça a importância de ‘estar no lugar certo’ como forma de exercer influência dentro da organização”.

²⁵⁸ Informações sobre as Atas relativas à documentação das reuniões do Conselho Superior e do Colégio de Dirigentes já foram expostas no item sobre análise de documentos apresentado no capítulo anterior. No site <http://portal.ifrn.edu.br/conselhos/>, podem ser consultadas todas as atas, resoluções e deliberações dos colegiados.

No topo do Instituto Federal, encontra-se a estrutura administrativa da Reitoria, representada por um organograma²⁵⁹ do tipo vertical (figura 5), cuja configuração integra os órgãos responsáveis pelas políticas institucionais, definidas numa perspectiva de racionalização de recursos e consecução da máxima eficiência.

No patamar dos *Campi*, unidades educacionais executoras da função social do IFRN, cada organograma (figura 6) apresenta as mesmas concepções teóricas do modelo vertical em linha da Reitoria, onde fica demonstrada a hierarquia de autoridade por níveis de subordinação e poder de decisão. O exercício da autoridade é legitimado pela legislação governamental e por normas e regras internas de funcionamento institucional. Tratando da diferenciação entre tipos de poder e comando, entende Morgan (2002: 181) que, nas burocracias,

“como em muitas organizações governamentais e reguladoras, a autoridade está associada com o uso da palavra escrita e é exercida por burocratas que se sentam atrás de seus *bureaux* ou mesas, criando e administrando as regras que orientam a atividade organizacional. O poder e a responsabilidade em tais organizações estão intimamente ligados ao conhecimento e uso das regras e à forma legal de administração”.

Os cargos e funções diretivas ou de coordenação são preenchidos na organização por meio de mandatos e/ou designações, por servidores ocupantes dos planos das carreiras docente ou de técnico-administrativo, cabendo ao servidor um acréscimo financeiro a título de gratificação durante a permanência na função de gestão, independentemente dos critérios de progressão, direitos e deveres funcionais, estabelecidos na sua respectiva carreira, regularmente convencionados desde o ingresso em função de concurso público até o ato de aposentadoria por tempo de serviço.

Apesar da conformidade em vários aspectos, constata-se que o modelo racional/burocrático não consegue contemplar explicações acerca de diversos fatores organizacionais encontrados na estruturação do IFRN²⁶⁰, especialmente no que diz respeito à formulação e execução das políticas, num sistema matricial

²⁵⁹ A partir de experiência da área empresarial, Berger (1983: 45) apresenta exemplo crítico aos aspectos de representação da dinâmica organizacional, relatando que o “gerente de pessoal de uma fábrica prepara com o máximo prazer organogramas multicores que supostamente representam a organização do processo de produção. Cada pessoa tem seu lugar, sabe de quem recebe ordens e a quem as transmite, cada equipe conhece seu papel no grande drama da produção. Na realidade, porém, as coisas raramente correm assim – como sabe todo bom gerente de pessoal. Ao esquema oficial de organização sobrepõe-se uma rede muito mais sutil, muito menos visível, de grupos humanos, com suas lealdades, preconceitos, antipatias e, principalmente, códigos de comportamento”.

²⁶⁰ Na concepção de Baldrige, Curtis, Ecker e Riley (1978: 25): “What image captures the spirit of such a complex organizational system? Surely the standard term ‘bureaucracy’ misses the point. ‘Bureaucracy’ implies rigidity and stability; academic organizations seem more fluid, changing, and confused. ‘Bureaucrazy’ implies clear lines of authority and strict hierarchical command; academic organizations have autonomy-demanding professionals and the lines of authority often become blurred and confused. ‘Bureaucracy’ suggests cohesive organization and unified goals; academic organizations are splintered and fragmented around an ambiguous, changing, and contested set of objectives. In sum, although the imagery of bureaucracy adequately describes certain aspects of colleges and universities—business administration, plant management, capital outlay, and auxiliary services, for example—at the heart of the academic enterprise, in their policy-making and professional teaching/research tasks, academic institutions do not resemble bureaucracies”.

híbrido com articulações frágeis, inclusive compreendendo poder fundamentado em conhecimento especializado, além de ampla conjuntura de poder não-formal. Assim, refletem os dirigentes:

“a gente se comunica muito mal no que diz respeito às decisões e, como a instituição tem bastante mudança envolvendo renovação constante do quadro pessoal, as pessoas novas sentem que têm o direito de participar daquela discussão e não concordando, não atribuem importância à decisão anterior, portanto teria de ser refeito pelo fato de não terem participado anteriormente”. (Dir. E).

“Uma das coisas que ainda falta muito é o entrosamento nas áreas, precisa haver nas dimensões sistêmicas essa interface. Existe articulação, mas falta é aquela articulação do tripé ensino-pesquisa-extensão com assistência estudantil.” (Dir. S).

Na percepção de Manning (2013), as questões de poder e autoridade têm sido fatores geradores de conflitos nos *campi* das universidades, enfatizando que “in professional and educational environments such as higher education, successful management depends on the delegation of responsibility within the organization” e que a teoria burocrática delimita a autoridade e o poder de forma “that do not adequately express the dynamics of colleges and universities” (Manning, 2013: 117).

5.5.2. O “instituto anárquico”

Efetivamente, no estudo em questão, ao observar o IFRN numa perspectiva das anarquias organizadas²⁶¹, identificam-se várias incertezas e ambiguidades da organização instituto federal, condições peculiares à imagem do modelo anárquico. Segundo a concepção de Cohen e March (1974: 3):

“It is clear that organizations sometimes make choices without clear goals. Decision making under ambiguity is common in complex organizations, particularly those outside the sector of private enterprise. Decisions appear often to be made without recourse either to explicit markets or to explicit bargaining (the two processes most commonly cited as procedures for decision making in the absence of consensus)”.

Dessas inconsistências, muitas são originárias da autonomia acadêmica exercida pelo poder dos peritos, das estruturas informais²⁶² instaladas pelos atores organizacionais ou decorrentes de conflitos,

²⁶¹ Lima (2011a: 33) considera o “princípio de que qualquer organização, e especialmente as organizações educativas e outras organizações públicas, pode ser entendida, pelo menos parcialmente, como uma anarquia organizada, ou seja, como uma organização em que poderemos encontrar três características gerais, ou três tipos de ambiguidade:

- 1) objetivos e preferências inconsistentes e insuficientemente definidos e uma intencionalidade organizacional problemática;
- 2) processos e tecnologias pouco claros e pouco compreendidos pelos membros da organização;
- 3) participação fluida, do tipo *part-time*”.

²⁶² “O sociólogo desejará conhecer acima de tudo a ‘estrutura informal de poder’ (como foi chamada por Floyd Hunter, sociólogo americano interessado por esses estudos), que constitui uma configuração de homens e poder que não se encontra descrita nos estatutos e que raramente aparece nos jornais” (Berger, 1983: 43).

percepções e ações diversas casualmente vivenciadas e sem claras conexões, mas algumas têm procedência a partir do próprio marco legal²⁶³ do sistema burocrático de sustentação da organização.

Em princípio, as características da macroestrutura organizacional legalmente definida, de autonomia administrativa e financeira dos *campi*, relativamente ao poder central (reitoria), conduzem, na ação, a ambiguidades nos processos decisórios em decorrência de objetivos não partilhados e inconsistentes, especialmente na ação de articulação da reitoria com os *campi*, os quais, muitas vezes, são levados por interesses divergentes entre o plano das intenções e o plano da ação.

Dessa forma, refere o dirigente:

“Muitas vezes, os usuários daquele serviço naquele *campus* entram em contato direto com o reitor sem que passe pela direção geral, porque eles acham que o poder investido de um maior potencial é da reitoria e que o diretor-geral não é competente para tomar aquela decisão. Em muitas situações, por exemplo, o diretor acadêmico ou outro diretor ou coordenador se reporta ao pró-reitor e o diretor-geral não sabe, não estou dizendo que isso é uma culpa de A ou de B, ela acontece inclusive involuntariamente e, em muitas situações, também ocorre que o próprio coordenador entrou em contato com o Diretor-Geral mas a situação por algum motivo não chega à pró-reitoria, então nós temos fluxos diversos, e nos fluxos diversos você vai fazer o que é melhor para você, o que é mais rápido, nós temos uma cultura imediatista.” (Dir. U).

Os dados empíricos apontam para as características do processo de gestão no IFRN, que, no seu formato *multicampi*, apesar de, em cada *campus*, existir uma equipe gestora que funciona como coordenação, os processos, muitas vezes, fogem desse controle.

Na avaliação do Dirigente S: “Da forma como estão organizados os institutos federais, em *multicampi*, concordo com a descentralização, só que nessa descentralização o que eu sinto é que ainda falta muito controle”. De forma complementar ao entendimento do dirigente, posiciona-se membro do Conselho Superior, conforme demonstra o registo de Ata da reunião nº 6: “O conselheiro lamentou que as metas e ações planejadas não estivessem expressas em termos qualitativos e quantitativos, de modo a garantir o acompanhamento do que foi ou não realizado”.

No Instituto, num contexto de “uma organização composta de organizações” (Fernandes, 2008), os *campi* atuam remodelando os objetivos firmados a partir da reitoria, materializando-se, assim, a falta de intencionalidade única da ação organizacional. Na prática, existem, nos *campi*, percepções e ações inerentes à natureza anárquica de uma estrutura dispersa, de ambiguidade da missão educativa e

²⁶³ Acerca do marco legal e de questões identitárias acerca de sua institucionalidade, na compreensão de Pacheco, Pereira e Sobrinho (2012: 23), os Institutos Federais “nasceram, assim, no tocante a seu formato jurídico-institucional, procurando se distinguir da universidade clássica (embora nela se inspirem), assumindo uma forma híbrida entre Universidade e Cefet e representando, por isso mesmo, uma desafiadora novidade para a educação brasileira. São instituições de educação superior, mas também de educação básica, e, principalmente, profissional, pluricurriculares e *multicampi*, terão na formação profissional, nas práticas científicas e tecnológicas e na inserção territorial os principais aspectos definidores de sua existência. Traços que as aproximam e, ao mesmo tempo, as distanciam das universidades”.

prioridades do IFRN, o que vai além das contradições da organização escola que levam a “infidelidades normativas”, na concepção de Lima (2011a: 115), “de margens de *autonomia relativa*, o que lhes permite umas vezes retirar benefícios da centralização e, outras vezes colher vantagens de iniciativas que a afrontam”.

Por outro lado, é importante ressaltar que, na perspectiva de Cohen e March (1974: 195-196):

“Efforts to generate normative statements of the goals of a university tend to produce goals that are either meaningless or dubious. They fail one or more of the following reasonable tests. First, is the goal clear? Can one define some specific procedure for measuring the degree of goal achievement? Second, is it problematic? Is there some possibility that the organization will accomplish the goal? Is there some chance that it will fail? Third, is it accepted? Do most significant groups in the university agree on the goal statement? For the most part, the level of generality that facilitates acceptance destroys the problematic nature or clarity of the goal. The level of specificity that permits measurement destroys acceptance”.

No enfoque organizacional do Instituto Federal do Rio Grande do Norte, de estruturação numa perspectiva divisionalizada²⁶⁴ pela forma de semiautogoverno²⁶⁵ dos *campi*, entre outras perspectivas, são motivos de incerteza: a não indicação dos diretores-gerais dos *campi* pela reitoria, além de dificuldades enfrentadas nos processos de comunicação e de disseminação e apropriação das decisões dos órgãos colegiados superiores junto à comunidade, bem como carência de adequados sistemas de informações da gestão e de controle e acompanhamento das ações dos *campi*, conforme situações expostas neste trabalho. Vislumbra-se que as decisões são produzidas em consequência do sistema. Para Cohen e March (1974: 34):

“The anarchy model assumes a loosely connected world, or one that can be treated as loosely connected because it is bountiful, and large resources “buffers” can be established between decisions. It assumes that the statistical properties of a large number of autonomous decisions are such that they will reliably produce jointly satisfactory states. It assumes that leaders have relatively modest status demands”.

²⁶⁴ De acordo com Mintzberg (1995: 414), na Estrutura Divisionalizada “para que o conjunto funcione, é necessário que se observem duas condições: deve-se então fazer funcionar cada divisão como um conjunto integrado ao qual se pode impor um conjunto de medidas de desempenho. O director da divisão que recebeu o seu poder da sede, tem de ser capaz de impor estas medidas à sua divisão; por outras palavras, deve tratá-la como um sistema regulado desde o vértice estratégico”. Entende ainda o autor, que “a sede é uma fonte de divisões autónomas, cada uma delas controladas pelo seu próprio conselho de administração. De facto, a Estrutura Divisionalizada é muitas vezes o produto, não da <descentralização> de uma Burocracia Mecanicista que opera em numerosos mercados, mas da *centralização* de um conjunto de organizações independentes que operam em mercados diferentes. Elas consolidam-se numa só <federação> que adopta a configuração de Estrutura Divisionalizada, cedendo parte dos seus poderes à nova sede central” (Mintzberg, 1995: 414-415).

²⁶⁵ De acordo com Barroso (2005: 108): “o conceito de autonomia está etimologicamente ligado à ideia de auto-governo, isto é, à faculdade que os indivíduos (ou as organizações) têm de se regerem por regras próprias. Contudo, se a autonomia pressupõe a liberdade (e capacidade) de decidir, ela não se confunde com a ‘independência’. A autonomia é um conceito relacional (somos sempre autónomos de alguém ou de alguma coisa) pelo que a sua acção se exerce sempre num contexto de interdependências e num sistema de relações. A autonomia é também um conceito que exprime sempre um certo grau de relatividade: somos mais, ou menos, autónomos; podemos ser autónomos em relação a umas coisas e não o ser em relação a outras. A autonomia é, por isso, uma maneira de gerir, orientar, as diversas dependências em que os indivíduos e os grupos se encontram no seu meio biológico ou social, de acordo com as suas próprias leis”.

A função social dos *campi*, articulada ao aspecto de territorialidade, encontra, no modelo da anarquia organizada, condições de flexibilidade favoráveis à adequação do Instituto Federal aos fatores ambientais locais, preservando, contudo, as consequências dessas alterações para o todo da organização. Embora as organizações muitas vezes, segundo Cohen e March (1974: 81), sejam vistas como

“vehicles for solving well-defined problems and as structures within which conflict is resolved through bargaining, they are also sets of procedures through which organizational participants arrive at an interpretation of what they are doing and what they have done while doing it. From this point of view, an organization is a collection of choices looking for problems, issues and feelings looking for decision situations in which they might be aired, solutions looking for issues to which they might be the answer, and decision makers looking for work”.

A estrutura de tecnologia matricial produz, no Instituto, indefinições quanto às linhas de responsabilidade e/ou autoridade, enquanto a ação acadêmica é desenvolvida tendo como foco principal e prioritário o ensino, ficando as políticas de extensão e pesquisa em patamar complementar, provavelmente, pela própria história e aspectos da identidade institucional que tem suas raízes nas práticas da dimensão ensino. Nesse sentido, ressaltam os dirigentes:

“cada *campus* faz sua pesquisa, cada *campus* faz seu trabalho de extensão e cada *campus* faz sua parte de ensino, o que é o objetivo maior do *campus*. Logicamente, que o ensino tem uma importância, o trabalho é bem maior se formos quantificar. Relativamente à pesquisa e à extensão, é bem menor, se você for fazer uma comparação, mas nós não deixamos de fazer.” (Dir. J).

“de fato tem os nichos que são os grupos que de fato têm imersão em pesquisa, como, por exemplo, em Currais Novos, em Paus dos Ferros, mas são núcleos ainda pequenos, que estão preocupados em fazer interlocução com a sociedade.” (Dir. A).

A estrutura matricial, derivada da autonomia *multicampi*, conduz a ambiguidades na ação da política institucional de pesquisa e extensão, pela não garantia de sintonia entre as diretivas da reitoria e a compreensão das respectivas unidades dos *campi*, e/ou por outro lado, pela intervenção de órgãos sistêmicos na ação dessas unidades, causando fragilidades ao processo, conforme se verifica em discurso do dirigente K e em observação colhida na reunião de nº 6 do Conselho Superior:

“para poder desenvolver uma atividade de pesquisa, nós precisaríamos ter recursos para criar ambientes dedicados para as atividades de pesquisa, onde o aluno e o professor pudessem minimamente montar sua experiência e saber que, na próxima aula, não seria destruída”. (Dir. K).

“Conselheiros renovaram preocupação anterior relativamente à fragilidade das proposições de novos cursos, quanto à falta de estudos relacionados à empregabilidade.” (Observação *in loco* na reunião nº 6 do Conselho Superior).

A expectativa normativa de atuação na oferta educacional multinível é uma fonte de ambiguidades quanto a objetivos, tecnologia e configurações na organização. Acerca de ambiguidades na consecução de metas vinculadas ao ensino, pesquisa e extensão, esclarece Manning (2013: 14-15) que, nas universidades,

“for example, focus on teaching, research, and service as their three-part primary purpose. Despite the long standing presence of these goals, heated arguments rage over whether or not teaching and research are mutually exclusive; how central service should be to faculty life; and whether teaching assistants, adjunct professors, or full-time faculty should bear primary responsibility for the teaching mission. Conflict about the appropriate goals for a higher education institution occurs via internal and external stakeholder involvement”.

O plano único da carreira docente é constituído pelo cargo de Professor de Ensino Básico, Técnico e Tecnológico, cujo critério de concurso público, para ingresso no quadro de pessoal do Instituto Federal, se restringe ao fato de o candidato ser portador de graduação, em face da sua atuação na educação técnica em nível médio. De forma ambígua, no desenvolvimento da ação acadêmica, o docente, igualmente, atuará em cursos de graduação e pós-graduação, níveis de ensino em que será exigida a titulação *stricto sensu*, visando atender às exigências da legislação nacional de avaliação do ensino superior, a que os institutos federais também estão submetidos.

Não existe delimitação para níveis de atuação dos *campi* do IFRN no tocante aos objetivos da oferta educacional; 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. Cohen e March (1974: 204) chamam a atenção dos dirigentes para as consequências da ação numa perspectiva de julgamento:

“When college presidents imagine that their actions have great consequences for the world, they are inclined to fear an error. When they fear an error, they are inclined to seek social support for their judgment, to confuse voting with virtue and bureaucratic rules with equity. Such a conception of the importance of their every choice makes presidents vulnerable to the same deficiencies of performance that afflict parents of first children and inexperienced teachers”.

Os autores ainda consideram quanto ao papel do dirigente, que, em vez de focar a satisfação da comunidade e problemas do momento, deveria atuar na possibilidade de, a longo prazo, a organização educacional vir a ser melhor, enfatizando:

“Presidents occupy a minor part in the lives of a small number of people. They have some power, but little magic. They can act with a fair degree of confidence that if they make a mistake, it will not matter much. They can be allowed the heresy of believing that pleasure is consistent with virtue” (Cohen e March, 1974: 205).

O Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), elaborado, participativamente, pela comunidade escolar, é modelado pelas autonomias usufruídas pelos atores e segmentos organizacionais, prevalecendo seus interesses, informações e interpretações da realidade de oportunidades e desafios da organização. Essa situação, inevitavelmente, privilegia uma perspectiva de conforto funcional, de coordenação frouxa, em vez dos riscos de controles rígidos a partir da definição do interesse da sociedade quanto ao rumo da organização.

As decisões dos colegiados superiores, os quais foram criados pela lei dos institutos federais, o Conselho Superior²⁶⁶ e o Colégio de Dirigentes, bem como regulamentações expedidas pela reitoria convivem com variados direcionamentos e interpretações em nível de diretorias dos *campi*, invariavelmente de adequação das orientações normativas aos interesses e realidades da ação dos atores. No entendimento de Costa (2003: 1326): “a existência de desarticulação, de conflitualidade, de situações anárquicas e artificiais, a instabilidade e a imprevisibilidade que grassam no seio das organizações devem ser motivo para se procurar novas formas de organização”.

Considerando os atuais sistemas de avaliação e padrões gerencialistas a que se submetem as escolas, a substituição dos fundamentos colegiais por processos de liderança unipessoais na imagem do Dirigente e das estruturas de gestão intermediárias, segundo Palhares e Torres (2011: 71), “ajusta-se às novas políticas de regulação e controlo da educação”.

Na ação dos *campi*, o prescrito regimental para o preenchimento dos cargos e funções de confiança não é regularmente seguido, sendo as designações decorrentes, às vezes, da escolha do diretor-geral e, às vezes, resultantes de processos eleitorais de consulta à comunidade de servidores diretamente envolvida com a unidade administrativa, alvo da designação. No caso de uma diretoria acadêmica, por exemplo, participam da consulta os professores e servidores técnico-administrativos lotados na diretoria e, quando se trata de uma diretoria administrativa, são consultados os servidores lotados no referido órgão.

²⁶⁶ No entendimento de Silva (2014: 59): “Do ponto de vista estratégico, o Conselho Superior é que garante que os Institutos Federais tenham uma *identidade*. Esse fato decorre das competências do Conselho Superior: aprovação do planejamento, da proposta orçamentária anual, do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), do Projeto Político-Pedagógico Institucional (PPI), da prestação de contas, do estatuto e regimentos, bem como a aprovação/extinção de todos os cursos ofertados. Também no Conselho Superior são apreciadas e aprovadas resoluções gerais que dão diretrizes para o pleno funcionamento da instituição. E essas resoluções devem ser seguidas por todos os câmpus e pela Reitoria”.

Verificam-se, assim, tecnologias frágeis, desconexões e acoplamentos fluídos na dinâmica da organização educativa IFRN, numa condição de mediação de forças entre a burocracia e a anarquia organizada e outras metáforas.

5.5.3. O “instituto debilmente articulado”

A concepção estrutural do IFRN se assemelha a uma federação interdependente de *campi* relativamente autônomos quanto à conformidade e atuação regional, vinculados à realidade social dos respectivos territórios, integrados por acoplamentos²⁶⁷ frouxos com a reitoria (sede). Essa imagem é coerente com a compreensão exposta por Weick (1976: 1) de que “in contrast to the prevailing image that elements in organizations are coupled through dense, tight linkages, it is proposed that elements are often tied together frequently and loosely”.

Identifica-se uma perspectiva similar à avaliada por Costa (2004) quanto ao projeto educativo de escolas em Portugal, que surge por decreto

“organizacionalmente regulamentado, à semelhança dos outros mecanismos de reestruturação organizacional da escola, mas debilmente articulado com um quadro político-jurídico-legal que lhe garantisse as condições de se constituir como processo ao serviço do desenvolvimento autonómico da escola” (Costa, 2004: 94).

Por outro lado, essa condição representativa de débil articulação é confrontada com o Projeto Político-Pedagógico (PPP), com o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) e com o quadro de pessoal unificado, além dos marcos legais da estruturação burocrática de constituição e funcionamento da organização. Isso vem caracterizar a existência, de fato, de uma situação de planejamento, de consensos na busca por objetivos gerais, ou seja, a estrutura e ações organizacionais, mesmo que debilmente, estejam submetidas a articulações de caráter burocrático. No seu trabalho, Weick (1976) faz um alerta aos investigadores:

²⁶⁷ De acordo com Orton e Weick (1990: 204) a compreensão da natureza de baixo acoplamento “was first identified by Thompson (1967). He argued that although organizational forms are designed to deal with the inherent contradictions, the language of organizational scholars does not allow them to capture this reality. Organizations appear to be both determinate, closed systems, searching for certainty and indeterminate, open systems expecting uncertainty. Faced with these ‘incompatible concepts’, and with ‘the fact that our culture does not contain concepts for simultaneously thinking about rationality and indeterminateness’ (Thompson, 1967, p. 10), people simplify their analyses either by ignoring uncertainty to see rationality or by ignoring rational action to see spontaneous processes. Thompson’s contribution was to see that one way to preserve both rationality and indeterminacy in the same system is to separate their locations. He treated the technical core as a closed, rational system that eliminated uncertainty; the institutional level as an open system that ‘faced up to uncertainty’ and permitted ‘the intrusion of variables penetrating from the outside’; and the managerial level as a system that ‘mediated’ between the two extremes (p. 12).”

“the empirical observation of unpredictability is insufficient evidence for concluding that the elements in a system are loosely coupled. Buried in that caveat are a host of methodological intricacies. While there is ample reasons to believe that loosely coupled systems can be seen and examined, it is also possible that the appearance of loose coupling will be nothing more than a testimonial to bad methodology” (Weick, 1976: 9).

A vocação burocrática das regulações regimentais, dos atos normativos e diretivas dos órgãos colegiados superiores e reitoria, tem sua força enfraquecida por articulações e acoplamentos²⁶⁸ que se concretizam frágeis junto aos *campi*, pelo confronto com as realidades e interesses das comunidades locais²⁶⁹. Isso significa que as orientações elaboradas, no âmbito dos referidos órgãos colegiados, devem ser avaliadas e reinterpretadas sob o referencial da conjuntura real do ambiente de efetivação da ação organizacional.

Segundo o posicionamento de Costa (2003: 1329),

“no caso concreto do projecto de escola, a questão da imposição normativa – por meio da aplicação obrigatória e generalizada a todas as escolas e centralmente decretada – parece assumir mesmo uma certa contradição com a própria noção de projecto, já que, nesse caso, perder-se-ia aquilo que lhe é mais intrínseco: a iniciativa, a intenção, a adesão natural e voluntária, o relevo dado ao actor como autor do seu próprio projecto”.

A Reitoria e os *campi* desenvolvem uma dinâmica de equilíbrio entre as estruturas formais e as regras e mecanismos informais, originando consequentes articulações débeis entre a autonomia e o controle, e interesses e coordenação, numa relação de coexistência, situação enfatizada pelos entrevistados:

“há uma dificuldade nesse processo de diálogo, entre a pró-reitoria e os colegas que lá respondem pela coordenação em cada *campus*, é que o colega que está lá não sente ainda que tem essa liberdade.” (Dir. A).

“há situações em que o usuário é orientado a se dirigir ao setor competente do *campus* e há situações de que, de certa maneira, é criada a expectativa de resolução da questão, embora exista um bom diálogo entre as direções gerais e a reitoria. Mas muitas vezes, mesmo que não haja uma decisão absoluta, mas aquela decisão já foi resolvida no âmbito da reitoria.” (Dir. U).

Quanto mais poder for delegado aos *campi*, maior será a independência deles para com a reitoria, independência essa que deveria ser exercitada. Essa situação conceitual é própria para o

²⁶⁸ No entendimento de Orton e Weick (1990: 218-219): “The concept of loose coupling is simplified when researchers use it to flat, static descriptions, rather than detailed, dynamic descriptions. Weick (1979, p. 44) argued that nouns focus attention on reified objects, whereas verbs focus attention on dynamic processes. Researchers who see systems as static objects to be labeled (‘this is a loosely coupled system’) are less likely to capture loose coupling that are researchers who see systems as an arena for complex, ongoing processes”.

²⁶⁹ Numa perspectiva de focalização em valores da ação e desenvolvimento locais por parte de atores para quem a dependência do poder central é uma condição necessária ou indispensável para influenciar o ambiente, no entendimento de Antunes (2013: 104), “o *loca* e a região são olhados como o espaço de ação e de desenvolvimento, em torno do qual os consensos e mobilizações têm lugar ou são obstruídos; desse modo, são silenciados outros contrastes e distinções (quem define o bem público? Que interesses legítimos pode acolher? como se articulam o interesse público e geral com interesses privados e particulares? quem representa e realiza uns e outros?)”.

desenvolvimento de sistema de controle de desempenhos, contudo essa realidade não é identificada na ação metodológica organizacional. É possível perceber que níveis de independência, nas relações entre a reitoria e os *campi*, estão associados a condições de autonomia que, nos sistemas de ensino, conforme o entendimento de Magalhães (2001: 138), parece ter:

“caráter paradoxal, ambíguo, que dá à autonomia conferida pelo sistema político às instituições escolares o caráter híbrido, isto é, de mistura de regulação estatal e de lógica de auto-regulação. E, significativamente, Barroso, ao mesmo tempo que assume teoricamente que <no quadro do sistema público de ensino, a ‘autonomia das escolas’ é sempre uma autonomia relativa> (Barroso, 1997: 30), critica a falta de confiança na autonomia, traduzida numa crescente regulamentação dos processos internos”.

De acordo com o autor, “a autonomia, *per se*, não é um valor absoluto, mas um instrumento, uma estratégia que visa servir a educação dos cidadãos enquanto objetivo político” e, ainda, no tocante a saber se a autonomia

“das instituições corresponde a uma desresponsabilização do Estado, pensamos que há que pôr a questão noutros termos, pois não se trata apenas de saber se o Estado se demite das suas responsabilidades sociais no concernente à educação, responsabilizando as instituições, mas também, e sobretudo, se a autonomia institucional não é uma forma nova de relação entre o sistema educativo, as suas instituições e o Estado.” (Magalhães, 2001: 141).

Sabe-se que não existe uma prática coesa na aplicação dos princípios de integração ensino, pesquisa e extensão. Ademais, é possível identificar, por exemplo, na normatização de execução do regime de trabalho docente de 40 (quarenta) horas-aulas, das quais 26 (vinte e seis) foram reservadas e vinculadas, formalmente, às atividades de ensino, que não houve previsão de espaço e/ou tempo para as atividades da extensão e pesquisa, desenvolvidas em função de projetos apresentados por parte de professores interessados e/ou motivados por razões específicas. Acerca da realidade da política de pesquisa na organização, o Dirigente H, assim, se manifesta:

“nosso desafio desse híbrido que nós somos, se formos tratar a pesquisa como pesquisa no parâmetro de instituição de ensino superior apenas para produção acadêmica aí nós vamos estar fadados ao insucesso. Por quê? Porque nós não temos a estrutura que tem, por exemplo, a universidade que constrói alguns laboratórios especificamente para cuidar de um tipo de pesquisa”.

Essa dificuldade na forma de organização do trabalho acadêmico tem levado os docentes, na quase totalidade, nomeados em regime de dedicação exclusiva, a um compromisso de frequência parcial na organização de, apenas, 3 (três), dentre os 5 (cinco) dias úteis semanais de desenvolvimento da ação acadêmica.

Tratando da autonomia da escola num contexto de dependências, Torres (2011a: 107), entende que o aprofundamento da sua democraticidade

“estará sempre condicionado às especificidades culturais dos seus contextos de acção, à matriz axiológica que orienta e dá sentido às práticas dos actores, designadamente dos professores e gestores. A condição socioprofissional dos professores torna-os naturalmente nos principais veículos do processo democrático nas escolas, com mais ou menos autonomia democrática. Por isso, o sentido das suas práticas (sociais, políticas, educativas, pedagógicas), ou seja, a forma como utilizam os espaços limitados de autonomia e como recontextualizam as próprias imposições centrais, acaba por ser determinante no desenvolvimento da cidadania democrática da instituição escolar”.

No contexto geral, verifica-se, na estruturação organizacional do IFRN, a prevalência da racionalidade da ordem e da intencionalidade de objetivos, quando comparada à flexibilidade dos acoplamentos²⁷⁰, proporcionada pelas estruturas de autonomias dos *campi*, que, apesar das especificidades de atuações com base em territórios²⁷¹ diversos, também agem contribuindo para o alcance das finalidades gerais, estabelecidas para a organização. Assim, concretamente, os interesses dos atores e suas propostas de ação terminam se subordinando às normas e aos princípios da cultura organizacional constituída e sustentada em fundamentos legais e nas políticas governamentais, que, ao mesmo tempo que se caracterizam como sistemas impositivos e de controle da ordem, funcionam como proteção das pessoas contra a possibilidade da prática de abusos e injustiças aos seus regulares direitos. Considerando que a racionalidade continua sendo uma das características necessárias das organizações modernas, Silva (2004: 84) entende que as organizações acadêmicas

“continuarão a possuir um alto grau de racionalização, em especial por causa dos poucos recursos de que dispõem e da necessidade de corresponder às exigências sociais cada vez mais crescentes. Todavia, isso não afectará a flexibilidade organizacional necessária à adaptação dessas organizações aos novos contextos sociais”.

Num contexto organizacional geral, de superação de oposições teóricas e dicotomias analíticas fracionadas, associadas a uma perspectiva de complementaridade de imagens próprias das organizações

²⁷⁰ Na perspectiva de que a conceituação de acoplamento fraco venha ajudar teóricos na compreensão da fluidez e complexidade da estrutura organizacional, entendem Orton e Weick (1990: 218) que: “loose coupling may be able to do for the study of organizational structure what bounded rationality did for the study of decision making (Simon, 1976). By recognizing and explaining how decisions are made by humans with limited interest, time, and energy, Simon required studies of decision making to move into more subtle, more detailed, and more enigmatic directions. The concept of loose coupling, with its recognition of numerous structural dimensions, its emphasis on simultaneous coupling and decoupling, and its portrayal of structures as malleable through managerial intervention, similarly forces researchers to move more deeply into the human workings which underlie organizational structure”.

²⁷¹ Considerando a construção de um projeto de desenvolvimento nacional preocupado com a melhoria da vida da população, Pacheco (2012: 11) entende que a “criação de uma nova estrutura organizacional para a rede federal de educação profissional e tecnológica significa colocar os Institutos Federais em contato direto com as demandas locais, sejam elas de ordem econômica ou social. A afirmação dessa rede nos espaços territoriais permitirá que o conhecimento nela desenvolvido se volte às reais necessidades que emergem desses contextos”.

educativas, é oportuno recorrer ao “modo de funcionamento díptico da escola como organização” para compreender as tensões e procedimentos resultantes da dinâmica complexa do IFRN.

5.5.4. O instituto sob a perspectiva do “modo de funcionamento díptico”

Coerentemente com estes estudos, pode-se caracterizar o Instituto Federal como uma organização complexa, de estruturação híbrida²⁷², de especificidades peculiares cujos estudos e entendimento da sua realidade não podem ficar restritos às perspectivas e conceituações de um modelo teórico, em função da concomitância de componentes vinculados à colegialidade, à burocracia, à autonomia dos professores e às ambiguidades, em que se embasa e se desenvolve a ação organizacional e são tomadas as decisões. Essa situação vai além das características definidas por Mintzberg (1995) como “burocracia profissional” para as universidades, relacionadas a uma estrutura democrática em que profissionais controlam o trabalho e decisões administrativas e descentralizadas nas dimensões vertical e horizontal, além da convivência de hierarquias administrativas paralelas, uma na direção ascendente, mais democrática, e outra, na direção descendente, de característica mecanicista, de controle das funções de apoio. Para o autor, as organizações terminam por se voltar para o mecanismo de coordenação,

“que lhe permite obter ao mesmo tempo a centralização e a descentralização: a estandardização das qualificações. O que dá origem a uma configuração estrutural conhecida sob o nome de *Burocracia Profissional*, que se encontra muitas vezes nas universidades, nos hospitais, nos sistemas de educação, nos gabinetes de contabilistas, nos organismos de acção social e nas empresas artesanais. Todas estas organizações se apoiam, para poderem funcionar, nas competências e nos conhecimentos dos seus operacionais que são profissionais; todas elas produzem bens ou serviços estandardizados” (Mintzberg, 1995: 379).

Entende-se que os conceitos teóricos de múltipla abordagem das organizações educativas²⁷³ definidos por Lima (1992a) como “modo de funcionamento díptico da escola como organização” podem capturar um espaço representativo²⁷⁴ da realidade estrutural do instituto federal, como reflexo das ações e

²⁷² Segundo Wood Jr (2010: 242-243) a “análise da literatura existente permite deduzir que, nas organizações, o processo de hibridização e a condição híbrida contém um forte componente de indeterminação, pois pode desestabilizar os referenciais existentes e turvar as distinções entre cultura local e cultura corporativa. Em empresas transnacionais, por exemplo, os esforços corporativos para impor valores e práticas podem esbarrar em respostas defensivas de executivos locais, que mesclam tais valores e práticas com seus próprios valores e práticas, gerando híbridos. Além disso, diferentes contextos institucionais e culturais – países ou regiões – podem gerar diferentes respostas e diferentes híbridos”.

²⁷³ Do ponto de vista teórico, Lima (1992a: 159) explica que considerada “a possibilidade de coexistência de modos de funcionamento organizacional aparentemente antagônicos, a análise organizacional da escola será conduzida por forma a encontrar evidências empíricas que suportem eventualmente tal conclusão, procurando interpretá-las nos casos em que forem encontradas e explorar os significados das suas ausências quando for o caso”.

²⁷⁴ Em estudo sobre a realidade organizacional universitária, Silva (2004: 116) evidencia que a possibilidade de construção de uma imagem mais estereoscópica “a partir de uma articulação teórica dos traços dos diferentes modelos reside no reconhecimento da coexistência simultânea de facetas da organização cuja visibilidade depende do modo como a perspectivamos ou da (in)capacidade técnica (instrumental) e teórica de leitura multifocalizada do real”.

situações burocráticas e/ou anárquicas, isoladamente ou, às vezes, de forma simultânea, integrando-se nesse contexto o recurso das imagens da metáfora dos sistemas debilmente articulados, cuja natureza contempla área de interligação frouxa entre os padrões burocráticos e as ambiguidades da anarquia organizada.

Assim, é provável que se alcancem as dimensões da complexidade organizacional definidas pelas trilhas e marcas das formalidades de procedimentos da estrutura burocrática, e dos aspectos informais não explícitos, caracterizados por ambiguidades²⁷⁵, ações não claras, incertezas e situações de débeis articulações. Na concepção de Antunes (2013: 106): a “ambiguidade e a ambivalência dos processos que constroem esses arranjos institucionais insinuam-se no discurso em que transparece a tentativa de uma débil articulação de lógicas em tensão”.

Avança-se na perspectiva de identificar diagrama oculto que se delineia com vinculação centrada no eixo da ação (figura 10) quando do movimento de pasta sanfonada que acontece em termos de abertura e fechamento das faces na dinâmica “do modo de funcionamento díptico da escola”, relativamente ao comportamento do IFRN, percorrendo o *continuum* da anarquia organizada à burocracia racional. Na compreensão de Lima (1992a: 160-161), o estudo sociológico das organizações,

“concentra-se predominantemente no plano da acção organizacional e, no que ao plano das orientações diz respeito, focaliza sobretudo outro tipo de estruturas e de regras, menos visíveis. Em relação a estas estruturas, tradicionalmente designadas por estruturas informais, que preferimos designar por *ocultas* (ou criptoestruturas), pode afirmar-se que o seu estudo está dependente de um tipo de *focalização interpretativa*”.

De fato, o estudo descreve, graficamente, uma área analiticamente definida pela teoria do “díptico”²⁷⁶, até então não investigada por estudos empíricos, mas que parece representar uma janela para um cenário de aprofundamento com vistas a experiências de realidades organizacionais, conforme parâmetros construídos de acordo com a abrangência do experimento da respectiva investigação. A interpretação gráfica, neste trabalho, com o referencial de dados empíricos do IFRN, procura assumir,

²⁷⁵ Ao investigar a escola secundária em Portugal numa perspectiva burocrática, Lima (1992a: 155-156) identificou a importância de outra perspectiva de análise, que pudesse contemplar a organização e os atores, a ação organizacional e outro tipo de estruturas e de regras, teorizando que a “consideração das duas perspectivas e o seu confronto, embora configurando algum hibridismo teórico, que se reconhece e se assume, pareceu-me um modo aceitável e teoricamente produtivo já que, ao ser explorado, ele poderá vir a fornecer as bases para a construção de um futuro modelo que supere as atuais dificuldades, mas que ainda não se vislumbra no panorama teórico. É exatamente neste contexto, e sobretudo em relação à segunda perspectiva indicada, que os estudos em torno da imagem de *anarquia organizada* (o mais recente desenvolvimento nos estudos organizacionais de que temos conhecimento) se nos afiguram com algum interesse, desde que associados à primeira perspectiva”.

²⁷⁶ De acordo com o autor: “‘Díptico’ no sentido em que é *dobrado em dois* a partir de um eixo constituído pelo plano da ação e por referência ao plano das orientações para a ação, ora exibindo mais um lado, ou face (por exemplo a face burocrática-racional, ou de sistema social), ou outra face (a metaforicamente representada como anárquica, ou ainda aquelas mais associadas aos modelos políticos, ou culturais e subjetivos), ora ainda apresentando as duas faces em simultâneo, ainda que em graus variados de abertura ou de fechamento, ou de presença/ausência face ao observador” (Lima, 2011a: 51-52).

metaforicamente, uma concepção de configuração descrita de forma implícita por Lima (1992a), que organiza, no plano da ação, os diversos modelos de análise, metáforas e imagens organizacionais, entre limites da anarquia organizada e da burocracia racional, ao estabelecer que a escola, quanto ao funcionamento, não será “exclusivamente uma coisa ou a outra” e “poderá ser simultaneamente as duas”; o que projeta as fronteiras das dimensões em múltiplas direções²⁷⁷.

Sob esses focos de visibilidade, identifica-se, no IFRN, por um lado, uma perspectiva atrelada a uma estabilidade com base em normalizações e hierarquia de autoridade claramente definida, associada, racionalmente, à consecução de objetivos predeterminados. Noutros aspectos, encontram-se as desconexões de ambiguidades e das relações debilmente articuladas, advindas da rede de estruturação de concepção matricial e da arquitetura de autonomia entre reitoria e os *campi*²⁷⁸, além das autonomias de profissionais e diretorias, que viabilizam amplas condições para o surgimento de pleitos de estratégias variadas, conforme o interesse de atores e segmentos ou representações da comunidade. Isso conduz, em muitos casos, ao estabelecimento de conflitos, cujos encaminhamentos de superação requerem negociações e/ou utilização de recurso à legislação, para a composição das respostas. Segundo Silva (2004: 105), essas questões ocorrem de forma tão complexa “que é difícil distinguir se o que acontece está dentro dos parâmetros de uma comunidade colegial munida de autonomia ou se corresponde aos parâmetros de uma burocracia típica”. A esse propósito, enfatiza o autor:

“Por aqui se constata que no seio da organização universitária não se pode estabelecer uma separação nítida entre as estruturas e sistemas burocráticos e as formas de organização políticas ou anárquicas, até porque as mesmas estruturas realizam, simultânea ou desfasadamente, quer umas quer as outras funções” Silva (2004: 105).

²⁷⁷ De acordo com Lima (2011a: 104-105) “os modelos organizacionais não se assemelham a protótipos que, pressupostamente, orientariam e conformariam a ação organizacional, qual réplica ou imagem refletida de estruturas e de formas predefinidas e anteriores à ação. Mesmo no caso dos modelos organizacionais formalmente instituídos por via jurídica-normativa, com caráter universal, fixados em textos legais, é indispensável proceder ao seu estudo enquanto produções resultantes da ação política e administrativa. Mas a sua codificação através de regras *a priori*, orientadoras da ação organizacional escolar, apenas lhes assegura uma existência circunscrita ao plano dos textos. Uma vez transpostos para a ação, objetos de recepção e interpretação, eventualmente recriados, em ‘uso’ e em prática efetiva na ação, o seu caráter plural, e parcial, surge como uma realidade incontornável: *modelos organizacionais* no plural, enquanto pluralidade de orientações e de práticas, de resto não forçosamente nem sistematicamente articuláveis. A imagem prototípica, estática e definitiva, cede lugar a uma imagem analítica dinâmica, com características caleidoscópicas e holográficas”.

²⁷⁸ Em consonância com estudos sobre a configuração organizacional de instituições universitárias, composta por estruturas individualizadas, a compreensão de Silva (2004: 106) é de que “estas estruturas, apesar de autônomas, estão levemente articuladas na medida em que, tendo de realizar cada uma delas as suas próprias funções e atribuições, fazem-no dentro dos parâmetros e ‘regras de jogo’ estabelecidas, interferindo apenas nas áreas em que os interesses, os objetivos e as esferas de influência se intersectam. Daqui resultam os conflitos que podem ser resolvidos através do jogo político (negociação e acordos) ou por procedimentos burocráticos”.

Na ação organizacional do IFRN, emergem as representações teóricas das características dos sistemas debilmente articulados²⁷⁹ e da anarquia organizada, interferindo numa possível situação de conformidade e coerência com as decisões emanadas das estruturas burocráticas superiores, numa modelagem de cenário de complexidade que se instala a partir das condições inerentes ao desenvolvimento organizacional. No que se refere às desconexões organizacionais, em relação às escolas, de acordo com Lima (2011a: 39),

“esta perspectiva poderá ter a vantagem de nos fazer lembrar que, por mais poderosos que os controles político-administrativos possam ser, mesmo no contexto de uma administração burocrática centralizada, os atores educativos gozam sempre de uma certa margem de autonomia e, como escreve Schmuck (1980, p. 185), ‘Os professores, em particular, podem permanecer insularizados face a pressões administrativas e a tentativas da comunidade para influenciar as escolas’”.

Na tentativa de encontrar um cenário adequado de focalização para o desocultamento dos vestígios dos níveis de comprometimento organizacional do IFRN, em função de ações e procedimentos relacionados aos aspectos burocráticos, anárquicos e de articulações débeis, revela-se estratégico manter fixas, sob abertura de ângulo com grau adequado, as faces das imagens representativas da anarquia organizada e da burocracia racional do modo díptico de funcionamento da organização, condição reveladora da projeção de uma área que, metaforicamente, é reflexo das dinâmicas do plano de ação. O horizonte do “díptico”, no contexto de conformação, apresentado na figura 14, expõe o espaço determinado entre dois semiplanos não pertencentes a um mesmo plano a partir de um eixo comum, caracterizando a representação de um diedro, imagem na geometria²⁸⁰ que associa a ampliação do conceito de ângulo às dimensões de um ambiente tridimensional.

²⁷⁹ De acordo com o entendimento de Weick (1976: 7): “Loosely coupled systems may be elegant solutions to the problem that adaptation can preclude adaptability. When a specific system fits into an ecological niche and does so with great success, this adaptation can be costly. It can be costly because resources which are useless in a current environment might deteriorate or disappear even though they could be crucial in a modified environment”.

²⁸⁰ Conhecimento entendido como “parte da matemática cujo objeto é o estudo do espaço e das figuras que podem ocupá-lo” (Houaiss, Villar e Franco, 2001: 1445).

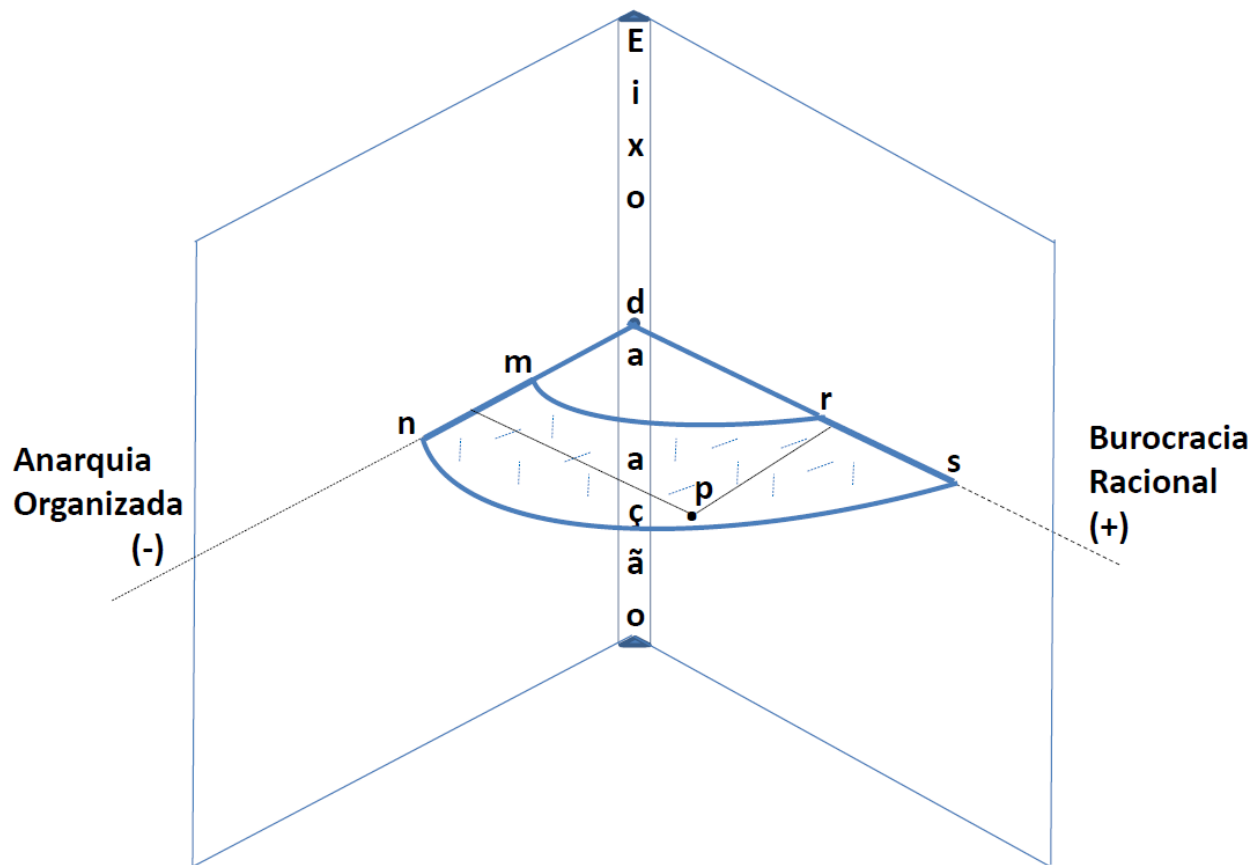


Figura 14. Diedro com representação gráfica de área genérica que emerge das características da ação organizacional do IFRN, observada esta sob as lentes do modo de funcionamento díptico (Lima, 2011a).

Elaboração própria, por adaptação.

Fonte: Teoria do “modo de funcionamento díptico da escola como organização” (Lima, 2011a: 52).

Recorrendo à perspectiva de que a “sociologia não é uma ação, e sim uma *tentativa de compreensão*” (Berger, 1983: 13), é possível vislumbrar que a área revelada, na figura 14, e delimitada pelos vértices m-n-s-r, constituída por “z” pontos (p), é, a princípio, elementos de projeções das realidades de fracas articulações ou acoplamentos frouxos, caracterizando pontes de ligação e de flexibilidade que se configuram entre os modelos burocráticos e da anarquia organizada no desenvolvimento da ação organizacional. Esse ambiente simboliza, também, o lugar da coexistência da ordem burocrática cumulativamente com a ordem anárquica²⁸¹. Na compreensão de Silva (2004: 110), essas estruturas

²⁸¹ Em decorrência de pesquisa realizada numa organização universitária, Silva (2004: 110) firmou o entendimento de que “a liberdade e a autonomia acadêmicas convertem-nas em estruturas mais informais atravessadas por lógicas profissionais onde prevalecem a discussão e a livre expressão de ideias, a liberdade de actuação no plano científico-pedagógico, o dissenso e o conflito, o que pode contribuir para determinar uma certa desconexão entre si, pois aquelas estruturas ‘agem’ de forma autónoma com a preocupação de manter a organização em funcionamento com um mínimo de eficácia”.

"apresentam frequentemente uma certa ambivalência estrutural e funcional na medida em que admitem a coexistência daquelas formalmente constituídas, sujeitas a lógicas racionais, e cuja finalidade é regular e coordenar a acção organizacional e de outras não previstas formalmente nos organigramas oficiais".

De forma abstrata e interpretativa, não parece impróprio imaginar, compreensivamente, a incorporação espacial na área desenhada pelos vestígios das ações vivenciadas na organização, de aspectos de aprendizagem e colaboração do modelo de sistema social, e de conflito e poder do modelo político, contemplando, assim, a teoria conceitual das 4 (quatro) faces da escola como organização definida por Ellström (2007).

Essa situação avança relativamente a percepção de Sá (2011: 153), quanto à existência de uma conjuntura demarcada pela natureza pluriparadigmática, de que no

"campo dos estudos organizacionais, a tendência para o hibridismo teórico tornou-se numa tentação quase irresistível, tanto mais que a natureza caleidoscópica (Estêvão, 1998; Lima, 1992) da realidade organizacional (e social) a torna esquivada às abordagens singulares no quadro da 'pureza' de um único 'modelo' de análise. Assim, ao longo das últimas décadas, têm vindo a ser desenvolvidos e aplicados construtos teóricos que procuram capitalizar as vantagens da multifocalização no pressuposto de que, por essa via, se alcançará 'um resultado analítico fenomenologicamente mais englobante e compreensivo' (Estêvão, 1998: 217) e também, acrescenta o mesmo autor, 'possivelmente mais condizente com a realidade' (*ibidem*)".

Retornando aos aspectos constantes da figura 14, numa condição teórica "ideal" de anarquia organizada, emerge da ação organizacional a imagem do segmento de reta m-n, com o posicionamento e tamanho variável, projetados sobre o respectivo eixo. Perspectiva idêntica vivencia-se no caso da situação "ideal" de burocracia racional, para o segmento de reta r-s.

Por outro lado, os pontos "m" e "n" são limites de referência, numa situação pura de ideal weberiano, num horizonte de um campo metafórico de funcionamento da organização na perspectiva da anarquia organizada. Semelhantemente, na outra face, os pontos "r" e "s" delimitam segmento representativo da atuação da organização, na condição de burocracia racional.

O conjunto das alternativas suprarreferenciadas, moldadas de acordo com as realidades organizacionais, pode conduzir a imagens de conformações diferenciadas, compreendendo representação vinculada à especificidade da ação de cada organização.

Tendo em vista os estudos desenvolvidos pelos pesquisadores no campo da educação, no tocante à realidade das organizações educativas, o entendimento assumido por Costa (2003: 1326) é que os diagnósticos se apresentam

“bastante afastado das concepções tradicionais que viam na racionalidade, na ordem, na estabilidade e na previsibilidade as características dominantes do funcionamento das organizações, como se pode depreender dos trabalhos de diversos autores que têm vindo a caracterizar as organizações como *anarquias organizadas* (Cohen & March, 1974), *sistemas debilmente articulados* (Weick, 1976), *arenas políticas* (Bacharach, 1988), *sistemas caóticos* (Griffiths et al., 1991), *fachadas ritualizadas de mitos e cerimónias* (Meyer & Rowan, 1992), para citar alguns dos mais divulgados”.

No próximo capítulo - de aprofundamento nas dinâmicas organizacionais do IFRN – com base na visão e experiência de seus dirigentes, será possível desenvolver análise entre a realidade institucional e a conceituação teórica, viabilizando uma compreensão mais concreta das bases reais e dos princípios teóricos de características estruturantes do modelo de organização, delineado para os institutos federais.

CAPÍTULO VI

DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS EMPÍRICOS

6.1. Evidências do estudo

Os dados e informações que compuseram a base de apoio da análise empírica foram estabelecidos a partir da efetivação de 21 (vinte e uma) entrevistas individuais semiestruturadas; 18 (dezoito) sessões de observação do funcionamento dos órgãos superiores do IFRN, no caso, 6 (seis) reuniões do Conselho Superior e 12 (doze) do Colégio de Dirigentes; e da consulta de documentos, compreendendo legislação federal e normas do IFRN, especialmente, o Estatuto e Regimentos de estruturação organizacional, atas de reuniões e deliberações do Conselho Superior e Colégio de Dirigentes, além de portarias executivas emitidas pelo Reitor, referentes ao ano de 2013.

A seguir, são apresentadas algumas considerações pertinentes às etapas desenvolvidas, bem como detalhados os resultados obtidos.

6.2. Considerações acerca dos dados empíricos coletados

Na concepção de Bogdan e Biklen (1994: 149), os dados “ligam-nos ao mundo empírico e, quando sistemática e rigorosamente recolhidos, ligam a investigação qualitativa a outras formas de ciência”. Nesse contexto, constam, preliminarmente, nas referências e representações dos achados empíricos, algumas evidências de encaminhamentos visando à concretização dos resultados das entrevistas, observações participantes e da análise de documentos.

6.2.1. Resultados das entrevistas

Nas entrevistas, houve a preocupação de identificar as perspectivas dos dirigentes integrantes da administração central do IFRN, quanto à estruturação, racionalidades e ambiguidades da organização Instituto Federal, procurando compreender a percepção revelada pelos atores acerca do funcionamento *multicampi*, da oferta de educação em diferentes modalidades e níveis da educação nacional, da dimensão organizacional de autonomia e processo de tomada de decisão no referido IFRN.

A escolha da amostra dos 21 (vinte e um) dirigentes entrevistados ocorreu com base no critério de ator-chave, consideradas as funções exercidas, além das experiências acumuladas desses atores no IFRN, a exemplo dos diretores-gerais dos *campi*, todos com investiduras anteriores em cargos de diretorias acadêmicas. Nos gráficos 1, 2, 3, 4 e 5, estão relacionadas algumas características individuais dos dirigentes entrevistados. Ademais, alguns números dessas particularidades são expostos em termos de razão matemática, visando obter um sentido comparativo mais significativo entre as variáveis destacadas desses entrevistados.

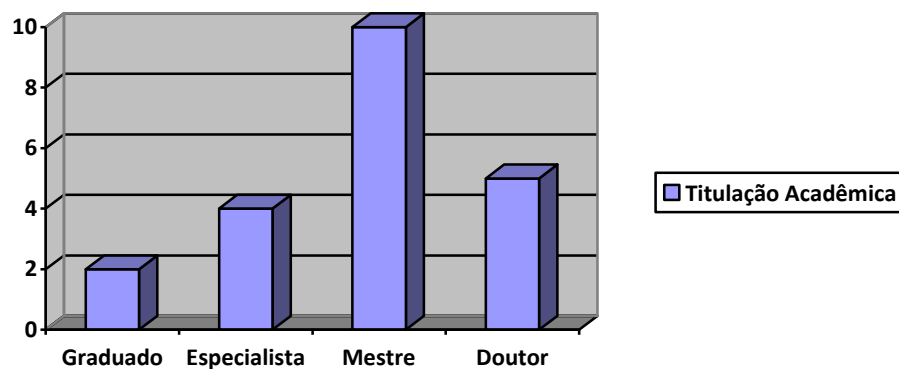


Gráfico 1. Demonstrativo do quantitativo da amostra de dirigentes entrevistados, de acordo com a titulação acadêmica.
Elaboração própria.
Fonte: Sistema Unificado de Administração Pública – SUAP, consulta em 10-3-2015.

Quanto à titulação, dos 21 (vinte e um) participantes, 15 (quinze), representando 71% (setenta e um por cento) do conjunto, têm pós-graduação *stricto sensu*, com predominância de Mestres (10).

Relativamente a gênero (gráfico 2), prevalece o sexo masculino numa relação de 2,5:1 (dois vírgula cinco para um) entre homens e mulheres, condição de maioria também encontrada quando observada a totalidade do número de pessoas que integram o grupo dos cargos de direção do Instituto.

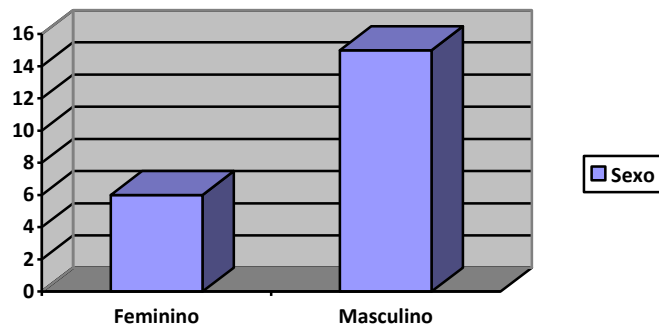


Gráfico 2. Demonstrativo do quantitativo de dirigentes entrevistados, por sexo.

Elaboração própria.

Fonte: Sistema Unificado de Administração Pública – SUAP, consulta em 10-3-2015.

Conforme observado no gráfico 3, há um certo equilíbrio quanto aos anos de atividades desenvolvidas no IFRN pelos entrevistados, consideradas as faixas de 11 a 20 anos (7 pessoas) e 21 a 25 anos (6 pessoas) preponderando, na amostra, o intervalo de 11 a 25 anos, que congrega 62% (sessenta e dois por cento) dos participantes.

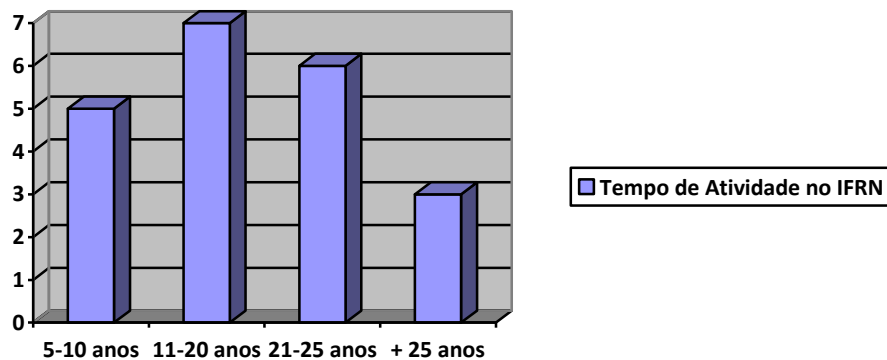


Gráfico 3. Demonstrativo do quantitativo de dirigentes entrevistados, conforme faixas de tempo de atividades no IFRN.

Elaboração própria.

Fonte: Sistema Unificado de Administração Pública – SUAP, consulta em 10-3-2015.

Considerando a vinculação funcional de categoria profissional, conforme demonstrada no gráfico 4, os docentes (14) constituem maioria entre os entrevistados, o que representa um quantitativo da ordem de 67% (sessenta e sete por cento) do conjunto.

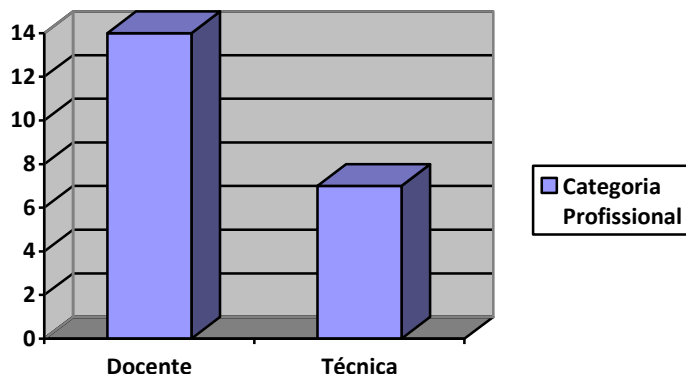


Gráfico 4. Demonstrativo do quantitativo de dirigentes entrevistados, conforme categoria profissional de vinculação funcional.
Elaboração própria.
Fonte: Sistema Unificado de Administração Pública – SUAP, consulta em 10-3-2015.

As faixas etárias apresentadas no gráfico 5 - último aspecto dessa escolha de características particulares dos entrevistados - demonstram uma concentração de 18 (dezoito) pessoas, ou seja, 86% (oitenta e seis por cento) do conjunto, com idade acima de 45 anos, com uma predominância de 7 (sete) dirigentes na faixa de idade entre 46 e 50 anos, correspondendo a 33% (trinta e três por cento) dos entrevistados.

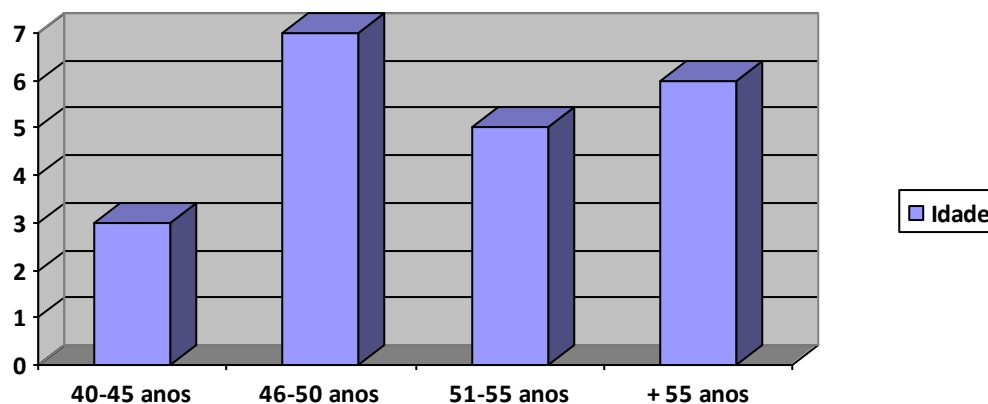


Gráfico 5. Demonstrativo do quantitativo de dirigentes entrevistados, por faixa etária.
Elaboração própria.
Fonte: Sistema Unificado de Administração Pública – SUAP, consulta em 10-3-2015.

Preliminarmente à gravação do conteúdo da entrevista individual, foi apresentada a cada entrevistado uma declaração do Reitor do IFRN que autoriza a realização das entrevistas pelo pesquisador

com os dirigentes da organização e uma declaração deste de sigilo ético-científico²⁸² e de proteção da imagem do entrevistado acerca da finalidade do uso do conteúdo da entrevista para os estudos da tese (cabendo o registro de que todos os ouvidos dispensaram a necessidade da declaração), e obtida autorização do entrevistado de uso do conteúdo da entrevista para fins acadêmico-científicos. Nesse momento, também, foram informados e esclarecidos a cada dirigente o objetivo do trabalho bem como o guião (Anexo I), contendo as questões que iriam nortear o diálogo. Essas comunicações preparatórias e iniciais, que antecederam as gravações, transcorreram num espaço de tempo, variando entre 15 (quinze) a 20 (vinte) minutos.

Durante os procedimentos de realização, houve a preocupação em não aplicar direcionamentos restritivos nas entrevistas, possibilitando, assim, variações e articulações entre respostas e perguntas dentro do cenário dos estudos. Por outro lado, percebeu-se a tranquilidade por parte de vários entrevistados em não preservar o anonimato do relato de suas experiências, pela incorporação de fatores de especificidades mais pessoais e/ou funcionais no discurso, que indicam, direta ou indiretamente, a possibilidade de diagnóstico da autoria.

Como processo de validação das transcrições das gravações realizadas, para Stake (2007: 82), um “bom entrevistador pode reconstruir o relato e entregá-lo ao inquirido para este aferir o seu rigor e apuro estilístico”, foram escolhidos, 5 (cinco) textos, resultantes das referidas transcrições, contemplando as fases primeira, intermediária e última das entrevistas efetuadas, o que representa 24% (vinte e quatro por cento) do conjunto, e submetidos aos respectivos entrevistados para avaliação crítica quanto à conformidade das transcrições, tendo sido todos aprovados, sem ressalvas, credenciando, assim, os textos das demais transcrições das entrevistas para suporte aos estudos das análises de conteúdo.

Considera-se importante explicitar que, neste trabalho, qualificado como estudo de caso, a entrevista constituiu a técnica de grande relevância para a coleta de dados, sobretudo, por se tratar de uma investigação tendo, como campo empírico, uma organização educativa, ou seja, o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte, Unidade Educacional sediada no Brasil. A entrevista viabilizou, de modo direto, a obtenção junto aos atores de perspectivas e informações essenciais ao desenvolvimento e à finalização da investigação, porquanto os dirigentes-sujeitos demonstraram, em suas falas, vivências de realidades diversas dentro de uma mesma realidade, o Instituto Federal do Rio

²⁸² De acordo com Lima (2006: 139): “As questões éticas colocam-se em todas as fases de uma investigação, desde a escolha do tema e a definição das questões de pesquisa, passando pela seleção dos participantes, até ao modo de acesso ao terreno, à forma de recolha dos dados, aos procedimentos de análise adoptados, à redacção do texto e à própria publicação dos resultados”.

Grande do Norte, compatível com o entendimento de que a “entrevista é a via principal para as realidades múltiplas” destacado por Stake (2007).

Conforme já referenciado neste trabalho, a técnica de entrevista envolveu 21 (vinte e um) entrevistados da equipe de dirigentes da organização educacional, e teve o propósito de aprofundar a compreensão da dinâmica da natureza burocrática e/ou anárquica da administração de uma instituição de educação profissional e tecnológica, de estrutura *multicampi* e com atuação nos diferentes níveis e modalidades da educação, e seus reflexos nos processos de descentralização, poder e autonomia de gestão. Portanto, o estudo contemplou a dimensão organizacional, a autonomia e o processo de tomada de decisão do IFRN. O quadro 16 apresenta o demonstrativo dos atores entrevistados, o quantitativo e os respectivos critérios de seleção.

FUNÇÃO	QUANTITATIVO	CRITÉRIO DE SELEÇÃO
Reitor	01	Integração do mais alto escalão da equipe dirigente do IFRN.
Pró-Reitor	08	
Diretor de <i>campus</i>	10	6 (seis) diretores-gerais, também ex-diretores acadêmicos; e 4 (quatro) diretores acadêmicos. Foi escolhido um dirigente por cada <i>Campus</i> , contemplando os 2 (dois) <i>campi</i> da pré-expansão; os 3 (três) da fase 1 e 5 (cinco) da fase 2 do projeto de expansão da rede federal no Rio Grande do Norte.
Representante da Sociedade Civil	02	Conselheiros indicados pelas entidades dos trabalhadores e representantes da sociedade civil no Conselho Superior.

Quadro 16. Representação dos entrevistados classificados por função na Gestão do IFRN.
Elaboração própria.

Para proceder à seleção dos diretores dos *campi*, foi utilizado o critério de amostragem com um total de 10 (dez) *campi* no universo dos 20 (vinte) implantados pelo Ministério da Educação e que constitui o IFRN. Em termos territoriais, no Rio Grande do Norte, a seleção contemplou 3 (três) *campi* da região metropolitana da capital, e 7 (sete) em cidades do interior do Estado.

No decorrer das entrevistas, foi seguida a fundamentação metodológica da entrevista do tipo semiestruturada, em que não se impôs a problemática, tampouco direcionar o diálogo; pelo contrário, procurou-se ouvir, criteriosamente, as diversas informações dos entrevistados, com base em um guião previamente elaborado, visando garantir uma certa objetividade em função do objeto e dos objetivos da investigação. Entretanto, buscou-se assegurar o “critério da amplitude” apontado por Flick (2005), visando conferir, também, aos entrevistados a liberdade de iniciativa para a inclusão de outros assuntos do seu interesse, o que permitiu retomar as questões abordadas em alguns momentos durante a entrevista com um determinado ator, assegurando a profundidade dos temas abordados no guião. Vale ressaltar que todas as entrevistas foram gravadas, sendo, posteriormente, transcritas.

Após a transcrição das entrevistas, procedeu-se à análise de conteúdo temática do tipo categorial, elegendo, aprioristicamente, 3 (três) categorias, emergentes do objeto de estudo, representadas no diagrama constante da figura 15, das quais despontaram diversas subcategorias, conforme detalhamento visto na figura 16.

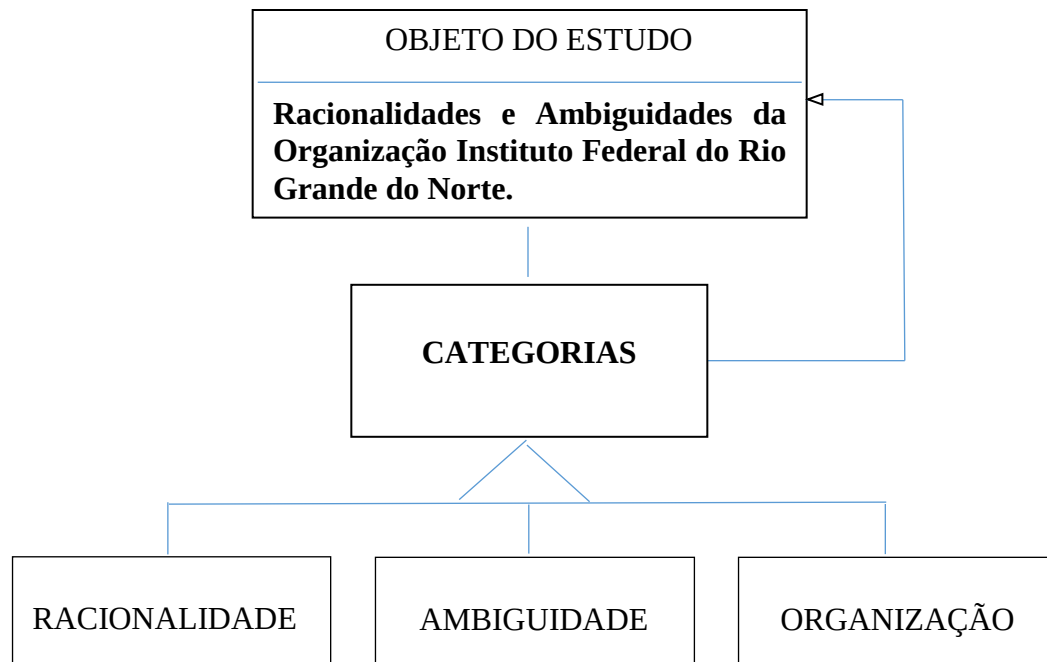


Figura 15. Diagrama das categorias do estudo.
Elaboração própria.



Figura 16. Diagrama das subcategorias, por categoria
Elaboração própria.

Na categoria Racionalidade, emergiram 5 (cinco) subcategorias; na categoria Ambiguidade, emergiram 8 (oito) subcategorias e na categoria Organização, 6 (seis), totalizando dezenove subcategorias. Para validação e fidelidade da categorização, foi construída a grelha de validação (Anexo II), em que cada subcategoria recebeu um código de identificação no processo de associação entre essas e as respectivas unidades de registos (UR), no âmbito de cada categoria, realizado por um codificador externo ao estudo. Nesse processo de validação entre a codificação do pesquisador e o codificador externo, foi obtido, no grupo das subcategorias da categoria Racionalidade, um total de 94 (noventa e quatro) UR, tendo um total de acordos (TA) de 72% (setenta e dois por cento) e um total de desacordos (TD) de 28% (vinte e oito por cento); nas subcategorias da categoria Ambiguidade com 139 (cento e trinta e nove) UR, foi atingido um total de acordos (TA) de 71% (setenta e um por cento) e de desacordos (TD) de 29% (vinte e nove por cento); e no conjunto das subcategorias da categoria Organização com 165 (cento e sessenta e cinco) UR, 89% (oitenta e nove por cento) correspondeu ao total de acordos (TA) e 11% (onze por cento), ao total de desacordos (TD).

Considerando os valores percentuais resultantes do total das unidades de registros (UR) por cada categoria, bem como os parâmetros destacados por Esteves²⁸³ (2006) para uma grelha de categorização, de que o índice de validação e fidelização pode ser considerado satisfatório se igual ou maior a 70% (setenta por cento), pode-se reconhecer o trabalho de categorização como positivo, criando as bases para o avanço em algumas análises.

Conforme já referido no capítulo IV, para garantir o princípio do anonimato dos entrevistados, suas contribuições (falas) foram identificadas por letras, aleatoriamente, escolhidas por cada participante.

Na categoria Racionalidade, pelo princípio de exclusão na análise de conteúdo, a subcategoria Ação Executiva foi condensada com a subcategoria Tomada de Decisão, ficando essa categoria com quatro subcategorias distintas. O princípio da exclusão mútua (Bardin, 1977) garante que o conteúdo de uma das unidades de registros não sobrepõe (no todo ou em parte) ao conteúdo definido para nenhuma das outras subcategorias.

No âmbito da dinâmica da administração do IFRN, variáveis de natureza ambígua ou ambiguidades estão presentes nas falas do grupo de dirigentes:

“a lei de contratação de professores para os institutos federais não permite que se exija mestrado e doutorado para essa contratação, exige-se graduação. Entretanto, a avaliação externa dos cursos superiores exige, no mínimo, a titulação de mestre. [...] Eu não sei que instrumento teria de fazer para que todos cumprissem as deliberações do Colégio de Dirigentes à risca.” (Dir. R).

“as diretrizes gerais, de modo que o gestor consiga fazer com que as pessoas se adaptem à realidade da instituição, estão sendo invertidas, de modo que é a Instituição que tem que se ajustar a realidade de cada uma das pessoas. Então isso tem criado dificuldades. As normativas não têm sido objetivas, de maneira que as pessoas se enquadrem na realidade institucional.” (Dir. H).

Como testemunho do cotidiano de ambiguidades com vinculação a normas e estrutura, próprio da natureza anárquica dos órgãos e das estruturas, vale resgatar, como exemplo representativo de articulação neste contexto de informações das entrevistas, dois registros obtidos nas atividades de observações, relacionados às dificuldades do funcionamento multinível e *multicampi*, tendo esses dados sido recolhidos na reunião de nº 3 do Colégio de Dirigentes:

“O número de professores e técnicos-administrativos dos *Campi* não dá conta das múltiplas atividades, previstas para os *Campi*”.

²⁸³ Com base em trabalho de Miles e Huberman (1984).

“O Pró-Reitor de Ensino fez exposição de planilha eletrônica, por meio de slides, que visa auxiliar os *campi* no planejamento e projeção das ofertas educacionais para os próximos anos. A apresentação foi seguida por opiniões e debates inconclusos no contexto da oferta multinível de ensino nos *campi* do IFRN”.

Essa característica ambígua já se refletia na organização nos primeiros anos de sua história, quando, conforme relatado neste trabalho, seu primeiro diretor, nomeado para a implantação da Escola de Aprendizes Artífices de Natal que visava formar operários para oficinas - era um poeta - segundo Medeiros (2011). O diretor era o chefe-geral das oficinas e da administração, dependente do poder central federal, numa realidade totalmente diversa aos atuais princípios da gestão democrática, com atuação de colegiados nas escolas. Para Lima (1988: 39): “A realização do princípio democrático e da participação passa necessariamente pela perspectiva organizacional e administrativa”.

Na categoria Ambiguidade, com 139 (cento e trinta e nove) unidades de registros, emergiram 8 (oito) subcategorias, sendo: Débil Articulação, Relações com o Ambiente, Natureza Anárquica, Subjetividade, Descentralização, Autonomia, Participação e Democracia. Assim, não obstante a presença paralela de variáveis da categoria Racionalidade, nas falas dos atores, percebem-se, também, evidências de Débil Articulação, própria do modelo anárquico, conforme descrito a seguir:

“muitas vezes o coordenador entra em contato com a pró-reitoria para acelerar o processo e, nesse aceleração de processo, o Diretor-Geral do campus, quando toma conhecimento da situação, já não há um fluxo circular, mas muito mais linear, de um coordenador com um pró-reitor, de um coordenador com um Diretor-Geral, busca-se o caminho que for melhor. Há uma situação difusa.” (Dir. U).

“o grupo de física que criou o mestrado em Física, ele nunca apresentou isso nem para Direção Geral nem para Diretoria de Ensino, quando nós fomos comunicados foi quando ele já tinha a aprovação do mestrado e até onde nos consta, de alguma forma, ele fazia essa relação via Reitoria, ou chegou a apresentar primeiro para a Reitoria que, quando eu digo Reitoria pode ser Pró-Reitoria de Ensino, que sinalizou positivamente. Mas no *campus* mesmo, internamente, ele não construiu esse processo.” (Dir. C).

Essas marcas que evidenciam débil articulação presentes na dinâmica do IFRN também foram constatadas nos registros da observação participante e nos documentos analisados, conforme exemplos:

“Constrangimento na análise e aprovação de matéria já em processo de desenvolvimento e/ou execução pela administração.” (Observação realizada na reunião nº 3 do Conselho Superior).

“Declarou sentir-se constrangido ao ver um debate dessa envergadura, uma mobilização tão grande por um motivo que, em sua visão, não é o mais nobre para o desenvolvimento nacional. Ele disse que, ao invés de simplesmente discutir a mobilidade dos servidores, gostaria que fosse discutida a qualidade da formação da juventude e o que estamos fazendo para transformar as localidades onde estamos inseridos.” (Ata da reunião nº 3 do Conselho Superior).

Nesse contexto, conforme a concepção de organização apresentada por Weick (1976), a dinâmica organizacional é dependente das contingências externas e internas, falta intencionalidade na ação e consequente desarticulação entre o plano das intenções e o plano da ação. Para esse autor, as escolas são organizações de estruturas fracamente acopladas, pela falta de eficiência e racionalidade nas atividades de coordenação, além de desarticuladas e com frágeis ligações entre diferentes níveis organizacionais, que, na maioria das vezes, atuam na preservação de seus interesses e conveniências, condição muita próxima da realidade de estruturação matricial encontrada nos Institutos Federais. No processo da análise de conteúdo, pelo princípio de exclusão mútua, a subcategoria Natureza Anárquica foi condensada, uma vez que ela envolve as demais subcategorias.

De acordo com Torres (2011a: 98): “objecto de várias análises e discussões teóricas, a missão da escola pública permanece na actualidade pouco clara, controversa e dilemática”. Questionando os motivos que levam as organizações educacionais a situações de descoordenação, de incoerência entre o discurso e a prática, além do enfrentamento de níveis elevados de inconsistência, Costa (2009: 3) entende que a resposta, em termos de quadro teórico,

“é aquela que já conhecemos das teses (neo)institucionais e que se prende com a dependência que as organizações têm relativamente ao seu ambiente, às pressões, às exigências e às normas (muitas vezes inconsistentes e mesmo contraditórias) a que são sistematicamente sujeitas, às quais têm que responder favoravelmente (isomorfismo), caso contrário, põem em causa a sua legitimidade institucional”.

A categoria Organização demarca alguns aspectos de identidade institucional, categorizados, nesta análise, como subcategorias, conforme, simbolicamente, demonstram algumas unidades de registros no diagrama da figura 17.

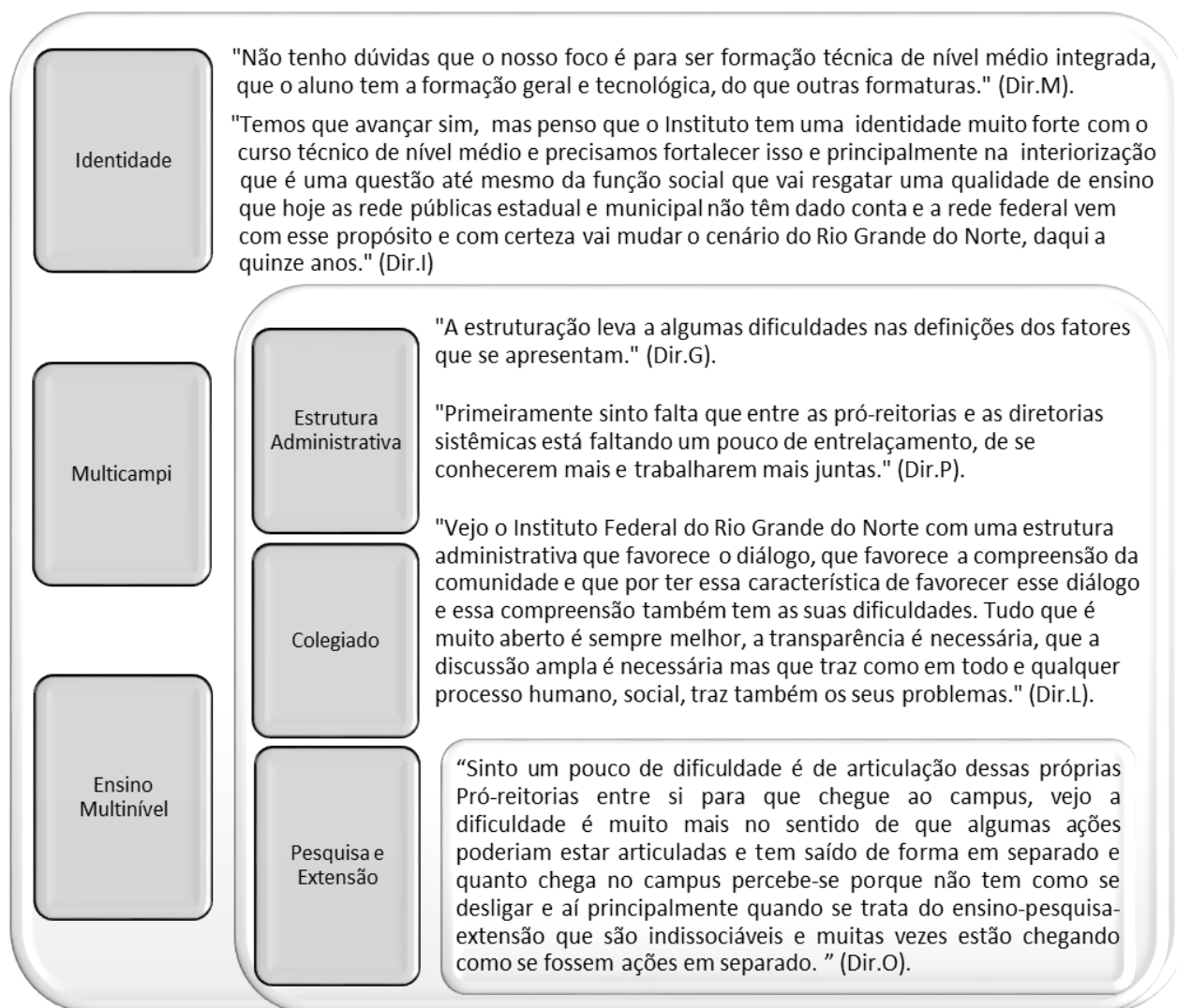


Figura 17. Diagrama simbólico das subcategorias e algumas unidades de registros da categoria Organização.
Elaboração própria.

Dessas 6 (seis) subcategorias (identidade, *multicampi*, ensino multinível, estrutura administrativa, colegiado e pesquisa e extensão) da categoria Organização, surgiram 165 (cento e sessenta e cinco) unidades de registros, valendo o registro de algumas manifestações de dirigentes que explicitam a estrutura administrativa *multicampi* com atuação de colegiados e com oferta nos diferentes níveis da educação (ensino multinível), inclusive no desenvolvimento de pesquisa e extensão:

"quando foi criada uma nova instituição não foi pensado nesse novo modelo, instituição *multicampi*, pluricurricular, como são os institutos federais. Um modelo com cinco pró-reitorias não dá conta, e daí surgiu a necessidade de se criar mais três diretorias sistêmicas. É uma instituição que atua nos diversos níveis, e lógico que a Lei 11.892 que cria os institutos federais traz os pressupostos, as finalidades, as características da organização, os objetivos, e a sua forma de estruturação administrativa." (Dir. R).

“são muitos níveis de ensino, é diferente o professor ministrar aula no ensino integrado, ministrar aula no ensino superior e numa pós-graduação, ou seja, o mesmo professor atuando em todos esses níveis e modalidades de ensino.” (Dir. C).

Ainda no âmbito da estrutura, os dados comprovam uma linha de forças contraditórias da prática no que tange aos mecanismos de padronização e singularidade, centralização e descentralização, embutida nos processos e nas ações nos diferentes *campi*, conforme expressa o dirigente:

“A outra situação é em relação à particularidade de cada *campus*, também está muito claro para mim hoje que não dá para fazer, padronizar, todos os *campi* terem as mesmas ofertas, ter o mesmo número de professores, ter o mesmo número de funções, cada *campus* vai depender muito da sua dinâmica, da sua região.” (Dir. U).

Em um trabalho relativo aos modelos de regulação emergentes e de governação do ensino superior na Europa, numa lógica neoliberal de uma Nova Gestão Pública, Magalhães (2010: 37) desenvolve o argumento de que “os conceitos emergentes de governo e governação dos sistemas e das instituições educativas, designadamente do ensino superior, induzem transformações significativas no mandato político que lhes é endereçado”. O autor, ainda, acrescenta que:

“A governação colegial das instituições de ensino superior surge, sobretudo nas críticas de inspiração neoliberal das várias versões da NGP, como desadequada em relação às necessidades de competição veiculadas pela globalização económica e pela sociedade do conhecimento. Autonomia, prestação de contas e avaliação da qualidade transformaram-se, nas últimas décadas, nas palavras-chaves das políticas para o sector (Magalhães, 2004). A assunção é a de que quanto mais autónomas forem as instituições para responderem às transformações no seu meio-ambiente organizacional, mais responsivas, eficientes e eficazes elas se tornam enquanto organizações (Amaral e Magalhães, 2000).” (Magalhães, 2010: 51).

Na estruturação *multicampi* e multinível, as políticas administrativas e educacionais perpassam relações entre o gabinete da reitoria, pró-reitorias e as diretorias sistêmicas, envolvendo as dimensões: administração, desenvolvimento institucional, ensino, extensão, gestão de assuntos estudantis, gestão de pessoas, gestão de tecnologia da informação e pesquisa e inovação, além de outras estruturas administrativas dos diferentes *campi*.

6.2.2. As observações participantes

As observações ocorreram durante sessões do Conselho Superior e Colégio de Dirigentes, órgãos superiores da administração do IFRN, *in loco*, no decorrer do ano de 2013. O Conselho Superior - órgão de carácter deliberativo e consultivo nos termos da Lei nº 11.892/2008 - é presidido pelo Reitor e composto

por representantes da sociedade civil, dos egressos, dos estudantes, dos servidores técnico-administrativos, dos docentes, do Colégio de Dirigentes e do Ministério da Educação. O Colégio de Dirigentes, de caráter consultivo nos termos da Lei nº 11.892/2008 e estatutariamente com funções normativas, consultivas e deliberativas sobre matéria administrativa, também é presidido pelo reitor e composto pelos pró-reitores e diretores-gerais dos *campi* que integram a organização.

A atividade de recolha de dados foi executada por meio do registro de anotações em instrumento tipo o modelo de formulário constante da figura 18, com campos previamente organizados para a tomada de apontamentos de dados, informações e acontecimentos observados e relativos às reuniões.

Dados relativos à Reunião	
Colegiado:	
Local:	Data:
Horário de início:	Horário do término:
Pauta:	
Número de membros participantes:	Outras pessoas interessadas presentes:
Descrição/Síntese de Ocorrências Gerais	
Categoria	Observações para Análise
Organização	
Racionalidades	
Ambiguidades	
Outra(s)	

Figura 18. Formulário para registro de dados, informações e acontecimentos observados nas reuniões do Conselho Superior e Colégio de Dirigentes.
Elaboração própria.

Compuseram o instrumento de coleta de dados de cada reunião: nome do colegiado, local e data de realização da sessão, horário de início e término, pauta dos trabalhos, número de membros participantes do colegiado e de outras pessoas interessadas também presentes, campo para lançamento de sínteses das ocorrências vivenciadas, e espaços para apontamentos de contextos, experiências e/ou entendimentos expressos durante a reunião e na avaliação do investigador, apoiado em Bogdan e Biklen (1994: 206) que reconhecem que “alguma análise tem de ser realizada durante a recolha de dados. Sem isto, a recolha de dados não tem orientação”, representaria registro de destaque para, preliminarmente, integrar unidade de análise de conteúdo dentre as categorias: Organização, Racionalidades e Ambiguidades, próprias do objeto da investigação, não desconsiderada, entretanto, a possibilidade de surgimento de alguma outra categoria.

Em consonância com o que foi exposto neste trabalho, houve participação e observações²⁸⁴ em 6 (seis) reuniões do Conselho Superior e em 12 (doze) do Colégio de Dirigentes, conforme calendário apresentado no quadro 17, totalizando 18 (dezoito) sessões, com tempo de duração global de quase 77 (setenta e sete) horas, representando uma média geral um pouco superior a 4 (quatro) horas, para cada reunião de observação.

²⁸⁴

Durante as observações, o investigador do estudo de caso qualitativo, segundo Stake (2007: 78), deve manter “um bom registo dos acontecimentos para providenciar uma descrição relativamente incontestável para análise posterior e para o relatório final”.

CODIFICAÇÃO	DATA DA REUNIÃO	COLEGIADO
OCDR1 (Observação realizada no Colégio de Dirigentes – reunião nº 1)	18/02/2013	Colégio de Dirigentes
OCDR2 (idem – reunião nº 2)	18/03/2013	Colégio de Dirigentes
OCSR1 (Observação realizada no Conselho Superior – reunião nº 1)	22/03/2013	Conselho Superior
OCSR2 (Observação realizada no Conselho Superior – reunião nº 2)	01/04/2013	Conselho Superior
OCDR3 (idem – reunião nº 3)	26/04/2013	Colégio de Dirigentes
OCDR4 (idem – reunião nº 4)	27/05/2013	Colégio de Dirigentes
OCSR3 (Observação realizada no Conselho Superior – reunião nº 3)	07/06/2013	Conselho Superior
OCDR5 (idem – reunião nº 5)	17/06/2013	Colégio de Dirigentes
OCSR4 (Observação realizada no Conselho Superior – reunião nº 4)	16/08/2013	Conselho Superior
OCDR6 (idem – reunião nº 6)	26/08/2013	Colégio de Dirigentes
OCDR7 (idem – reunião nº 7)	30/08/2013	Colégio de Dirigentes
OCDR8 (idem – reunião nº 8)	20/09/2013	Colégio de Dirigentes
OCDR9 (idem – reunião nº 9)	30/09/2013	Colégio de Dirigentes
OCDR10 (idem – reunião nº 10)	14/10/2013	Colégio de Dirigentes
OCSR5 (Observação realizada no Conselho Superior – reunião nº 5)	08/11/2013	Conselho Superior
OCDR11 (idem – reunião nº 11)	25/11/2013	Colégio de Dirigentes
OCDR12 (Observação realizada no Colégio de Dirigentes – reunião nº 12)	16/12/2013	Colégio de Dirigentes
OCSR6 (Observação realizada no Conselho Superior – reunião nº 6)	23/12/2013	Conselho Superior

Quadro 17. Calendário das reuniões do Conselho Superior e Colégio de Dirigentes, de realização das observações da investigação.
Elaboração própria.

Vale ressaltar ainda que o quantitativo apresentado no quadro 17, de 6 (seis) reuniões do Conselho Superior e 12 (doze) do Colégio de Dirigentes, realizadas no ano de 2013, mantém coerência com a previsibilidade regimental de sessões regulares bimensais para o Conselho Superior e mensais para o Colégio de Dirigentes.

Dos relatórios decorrentes das anotações efetuadas no contexto das observações surgiram as informações e dados necessários para os correspondentes estudos da análise de conteúdo. Para fidelidade

da categorização do trabalho de observação, foi elaborada a grelha de validação (Anexo III), tendo cada subcategoria recebido um código de identificação para associação entre essas e as respectivas Unidades de Registos (UR).

No processo de validação entre a codificação do pesquisador e o codificador externo, foi obtido, no grupo das subcategorias da categoria Racionalidade, a princípio com 44 (quarenta e quatro) unidades de registos, um total de acordos (TA) de 90% (noventa por cento) e um total de desacordos (TD) de 10% (dez por cento); nas subcategorias da categoria Ambiguidade com 53 (cinquenta e três) UR, foi atingido um total de acordos (TA) de 85% (oitenta e cinco por cento) e de desacordos (TD) de 15% (quinze por cento); e no conjunto das subcategorias da categoria Organização com 45 (quarenta e cinco) UR, 87% (oitenta e sete por cento) correspondeu ao total de acordos (TA) e 13% (treze por cento) ao total de desacordos (TD).

Os números percentuais resultantes do total das unidades de registos (UR) por cada subcategoria, cujo menor índice de acordos conseguido foi de 85% (oitenta e cinco por cento), atestam a validação do trabalho de categorização.

Nesta categoria Racionalidade, pelo princípio de exclusão na análise de conteúdo, a subcategoria Ação Executiva foi condensada com a subcategoria Tomada de Decisão, ficando essa categoria com quatro subcategorias distintas.

Na categoria Ambiguidade, com 53 (cinquenta e três) unidades de registos, emergiram as mesmas 8 (oito) subcategorias encontradas nas entrevistas. Assim, não obstante a presença de variáveis da categoria Racionalidade, nos discursos dos atores, também se percebe evidências de Débil Articulação, própria do modelo anárquico. No processo da análise de conteúdo, pelo princípio de exclusão mútua, a subcategoria Natureza Anárquica foi condensada, uma vez que ela envolve as demais subcategorias.

A categoria Organização, com 45 (quarenta e cinco) unidades de registos categorizadas em 6 (seis) subcategorias, demarca alguns aspectos de identidade institucional, conforme diagrama apresentado na figura 17.

6.2.3. Dados da análise de documentos

Tendo em vista as peculiaridades da organização Instituto Federal, historicamente recém-criada por lei específica, bem como a natureza deste estudo de caso²⁸⁵, de compreensão das características

²⁸⁵ “Os investigadores não se afastam das suas vidas normais quando observam, interpretam e descrevem as acções de um caso. O estudo de caso qualitativo é uma investigação altamente pessoal. As pessoas estudadas são estudadas em profundidade. Os investigadores são encorajados a

macro-organizacionais do Instituto Federal do Rio Grande do Norte, a análise de documentos, conforme referenciado em capítulo anterior deste trabalho, apresentou-se como instrumento apropriado para a recolha de dados e informações oficiais, de suporte legal, objetivos políticos e bases teóricas de sustentação do funcionamento do IFRN.

Assim, além de uma leitura panorâmica sobre normas e documentação federal e de produção interna em nível dos colegiados superiores e do gabinete da reitoria, foi necessário concentrar o recorte de estudo naqueles documentos²⁸⁶ oficiais de maior significação para revelar os dados de maior importância para a pesquisa, quanto ao comportamento e às circunstâncias organizacionais.

Nesse contexto, no quadro 18, estão discriminados os documentos selecionados para integrar a amostra da análise de maior profundidade e detalhamento.

CODIFICAÇÃO	DOCUMENTO	ATRIBUTO
D6095	Decreto nº 6.095/2007	Diretrizes para o processo de integração de instituições federais de educação tecnológica, para fins de constituição dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, no âmbito da Rede Federal de Educação Tecnológica.
L11892	Lei nº 11.892/2008	Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia.
D6986	Decreto nº 6.986/2009	Regulamenta artigos da Lei nº 11.892/2008, que institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, para disciplinar o processo de escolha de dirigentes no âmbito desses Institutos.
ESTATUTO	Estatuto do IFRN	Estruturação estatutária, legal e normativa da organização educacional IFRN.
RGERAL	Regimento Geral do IFRN	Conjunto de normas que disciplinam a organização, as competências e o funcionamento das instâncias deliberativas, consultivas, administrativas e acadêmicas, como suplemento às disposições estatutárias.

incluir as suas opiniões pessoais na interpretação. Presume-se que a forma como o caso e o investigador interagem é única e não necessariamente reproduzível para outros casos de investigadores." (Stake, 2007: 148-149).

²⁸⁶ Segundo Bogdan e Biklen (1994: 181): "Os documentos internos podem revelar informações acerca da cadeia de comando oficial e das regras e regulamentos oficiais. Podem também fornecer pistas acerca do estilo de liderança e revelações potenciais acerca de qual o valor dos membros da organização".

RICAMPI	Regimento Interno dos <i>Campi</i>	Conjunto de normas e disposições complementares ao Estatuto e parte integrante do Regimento Geral, que disciplina a organização e o funcionamento dos <i>Campi</i> .
RICODIR	Regimento Interno do Colégio de Dirigentes	Conjunto de normas e disposições complementares ao Estatuto e parte integrante do Regimento Geral, que disciplina o funcionamento do Colégio de Dirigentes.
RICONSUP	Regimento Interno do Conselho Superior	Conjunto de normas e disposições complementares ao Estatuto e parte integrante do Regimento Geral, que disciplina o funcionamento do Conselho Superior.
RIREITORIA	Regimento Interno da Reitoria	Conjunto de normas e disposições complementares ao Estatuto e parte integrante do Regimento Geral, que disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos que integram a Reitoria.
PMEC1291	Portaria do Ministério da Educação nº 1291/2013	Estabelece diretrizes para a organização dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia e define parâmetros e normas para a sua expansão.
PIFRN1787	Portaria da Reitoria/IFRN nº 1787/2013	Delegação de competência do Reitor aos Diretores-Gerais dos <i>Campi</i> para, no âmbito da administração dos respectivos <i>Campi</i> , além das competências que lhe são atribuídas pelo Regimento Geral do IFRN, praticarem outros atos.
PSETEC58	Portaria da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica nº 58/2014	Regulamenta a concessão de bolsas de pesquisa, desenvolvimento, inovação e intercâmbio, no âmbito dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia.
PPP	Projeto Político-Pedagógico do IFRN	Planejamento global de todas as ações do IFRN, abrangendo direcionamentos pedagógicos, administrativos e financeiros, concebido como instrumento de gestão democrática para viabilizar a reflexão crítica e contínua a respeito das práticas, dos métodos, dos valores, da identidade institucional e da cultura organizacional.
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional do IFRN	Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte, para o período 2014-2018.

ACSR1 a ACSR6	Atas 2013 do Conselho Superior (Reuniões: 1 a 6)	Atas das reuniões do Conselho Superior realizadas nos dias: 22/03/2013(R1), 01/04/2013(R2), 07/06/2013(R3), 16/08/2013(R4), 08/11/2013(R5) e 23/12/2013(R6).
ACDR1 a ACDR12	Atas 2013 do Colégio de Dirigentes (Reuniões: 1 a 12)	Atas das reuniões do Colégio de Dirigentes realizadas nos dias: 18/02/2013(R1), 18/03/2013 (R2), 26/04/2013(R3), 27/05/2013(R4), 17/06/2013(R5), 26/08/2013(R6), 30/08/2013(R7), 20/09/2013(R8), 30/09/2013(R9), 14/10/2013(R10), 25/11/2013(R11) e 16/12/2013(R12).
RCSN1 a RCSN31	Resoluções 2013 (1 a 31) do Conselho Superior	31 (trinta e uma) Resoluções emitidas pelo Conselho Superior no ano de 2013.
DCDN1 a DCDN15	Deliberações 2013 (1 a 15) do Colégio de Dirigentes	15 (quinze) Deliberações emitidas pelo Colégio de Dirigentes no ano de 2013.

Quadro 18. Demonstrativo do conjunto de documentos analisados, considerados como de maior relevância para a investigação.
Elaboração própria.

O detalhamento da documentação constante do quadro 18 demonstra o principal caminho de desenvolvimento da pesquisa no conjunto de documentos, a partir do ambiente nacional, da lei de criação dos Institutos Federais e decretos (instrumentos do poder legislativo e do executivo) que a complementam, passando por específicas regulamentações ministerial (portarias); pelo Estatuto, Regimento Geral, Regimentos Internos de Colegiados, *Campi* e Reitoria (macroarcabouço jurídico-normativo da organização); pelo Projeto Político-Pedagógico (PPP) e o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), principais documentos da política organizacional; até ingressar no estudo da documentação metodológica mais vinculada ao funcionamento geral do IFRN, produzida a partir dos colegiados superiores (atas de reuniões, deliberações e resoluções) e atos executivos do Reitor (portarias).

Especificamente, quanto às portarias emitidas pela reitoria, entendeu-se a necessidade de proceder a uma análise diferenciada das suas descobertas, uma vez que, enquanto documentos executivos resultantes de processos geralmente formatados com exposições, legislações, despachos e pareceres, as portarias apresentam configuração sintética tipo – considerando o que consta do processo – resolve: designar, determinar, aprovar, etc., deslocando a pesquisa na busca do descobrimento das essências das tomadas de decisões, por meio de estudo mais descritivo/interpretativo das definições estabelecidas. Em conformidade com o entendimento apresentado por Bogdan e Biklen (1994: 49):

“A abordagem da investigação qualitativa exige que o mundo seja examinado com a idéia de que nada é trivial, que tudo tem potencial para constituir uma pista que nos permita estabelecer uma compreensão mais esclarecedora do nosso objecto de estudo”.

No caso, a análise realizada nas 1.789 (mil, setecentas e oitenta e nove) portarias emitidas pelo Gabinete da Reitoria do IFRN no ano de 2013, revelou uma ampla concentração executiva normativa da Reitoria na dimensão gestão de pessoas, uma vez que 1.688 (mil, seiscentas e oitenta e oito) do total das referidas portarias, representando 94,4% (noventa e quatro vírgula quatro por cento) do conjunto, referem-se a atos e medidas vinculadas à área de gestão de pessoas.

Esse achado de centralização apresenta certa lógica com o art. 37 do Regimento Geral que define como primeiro item dentre as competências do Reitor do IFRN: “admitir, demitir, aposentar, conceder pensão, redistribuir, remover, autorizar a realização de concursos e atos de progressão/alteração relacionados à vida funcional dos servidores”; e com o art. 61, que atribui, regimentalmente, ao Diretor-Geral de cada *campus* na mencionada dimensão, apenas as funções de: “assinar editais para contratação de professores substitutos”, “designar e dispensar dirigentes em relação ao exercício de funções gratificadas” e “expedir portarias, constituir comissões e exercer o poder de disciplina, no âmbito do *Campus*” (Regimento Geral do IFRN). Contudo, a esse arcabouço racional soma-se a natureza parcialmente anárquica da delegação de competência do Reitor aos Diretores-Gerais dos *campi*, para “expedir portaria e realizar outros atos relacionados à vida funcional dos servidores, exceto: admitir, demitir, afastamento do país, alteração de lotação, aposentar, conceder pensão, integrar/designar/dispensar funções de apoio à gestão, nomear/exonerar cargos de direção, redistribuir, vacância, remover e autorizar a realização de concurso público” (Portaria da Reitoria/IFRN nº 1787/2013). O que emerge da ação, contraditoriamente, é um campo de desconexões e/ou de conexões objetivas e subjetivas, de “convivência relativa²⁸⁷ de poder”, situação semelhante àquela encontrada em outros espaços organizacionais, que desvendam percepções além do racional e anárquico, mais próprias da conceituação de débil articulação entre níveis hierárquicos.

O procedimento de emissão das portarias nem sempre obedece à rotina administrativa formalizada, havendo vários casos (como exemplo, situações de processos de avaliação disciplinar) de competência das direções-gerais, com comissões de apuração designadas e penalidades atribuídas pela

²⁸⁷ Entenda-se “convivência relativa de poder” como a tomada de decisão consentida de uma instância por outra, por exemplo, no IFRN, acontecidas entre níveis hierárquicos da reitoria e dos *campi*, bem como entre o Colégio de Dirigentes e o Conselho Superior.

reitoria, por solicitação do respectivo diretor-geral do *campus*, numa estratégia de evitar desgaste com servidores subordinados.

Nesse contexto, os referidos 1.789 (mil, setecentos e oitenta e nove) atos administrativos baixados pelo Reitor, no ano de 2013, expressaram, em maior evidência, no geral, os seguintes objetivos e direcionamentos:

a) 271 (duzentas e setenta e uma) portarias de alteração de lotação de servidores (164 docentes e 107 técnico-administrativos) entre Unidades do IFRN, como resultado de processo interno de remoção e/ou remanejamento²⁸⁸ preliminar ao ingresso de novos servidores nomeados, no exercício por meio de outros 78 (setenta e oito) idênticos atos administrativos. Para um quadro de docentes e técnicos-administrativos de 1.981 (mil, novecentos e oitenta e um) existente no final de 2013, a rotatividade dessas pessoas representa um *turnover* interno na organização superior a 14% (quatorze por cento), ação organizacional fragmentária entre aspectos burocráticos e ambiguidades. Ademais, ainda outras 33 (trinta e três) portarias foram editadas relacionadas à localização de exercício de servidores. Sobre a preocupação com as dificuldades da estruturação *multicampi*, é pertinente destacar a fala do Dirigente B: “os servidores lotados no interior fizeram concurso pensando em vir para a capital e ficam quase todos sonhando com o remanejamento de vir para a capital, o que as vezes dificulta a criação da cultura do *campus* como instituição descentralizada”. Essa realidade se coaduna com a compreensão de Costa (2009: 10), para o funcionamento das organizações, sob as perspectivas da metáfora da “hipocrisia organizada”, que

“rejeita a concepção das organizações como colectivos únicos, como organismos individuais, mas que, em contrapartida, reconhece a existência de planos distintos, de redes pouco articuladas, de arenas caóticas, de estratégias e interesses distintos entre os seus actores”.

b) 608 (seiscentos e oito) atos de designação e dispensa de funções e/ou de participação de servidores em comissões. A análise das portarias revela dificuldades, no processo de descentralização e na ordenação burocrática da estruturação organizacional do IFRN, talvez em decorrência de uma não concreta assimilação do funcionamento diferenciado de uma estrutura matricial, em rede, com níveis simultâneos de centralização e autonomia, própria da estruturação *multicampi*. Assim, encontram-se, nos documentos, cerca de 35% (trinta e cinco por cento) dos atos teoricamente de especificidades da gestão dos *campi* e mais outros 31% (trinta e um por cento) de temas próprios da reitoria, cujas designações abrangem servidores lotados nos *campi*.

²⁸⁸ Procedimento regular de transferência de pessoas entre os *Campi*, inclusive Reitoria, para servidores interessados, que atendam requisitos estabelecidos em Edital.

c) 233 (duzentas e trinta e três) portarias de concessão de benefícios, tais como: abonos, adicionais, capacitações, incorporação de incentivos, licenças e progressões, entre outros, para servidores da reitoria e dos *campi*. O exame dos documentos revela casos de sobreposição de competências, tendo em vista ter o Reitor concedido benefícios próprios da esfera do respectivo diretor-geral do *campus* de lotação do servidor, como é o caso das progressões funcionais.

d) 72 (setenta e duas) portarias de autorização para afastamento de servidores do país.

e) 89 (oitenta e nove) portarias de alteração de período de férias e/ou de regime de trabalho.

f) 197 (cento e noventa e sete) atos com objetivos corretivos foram emitidos, para retificar, revogar ou anular teor de portarias anteriormente emitidas. O aparente elevado percentual de 11% (onze por cento) de falhas dos documentos tem sentido em função de processo de articulação e controle frágeis, com elaborações sendo definidas na reitoria sem a correspondente responsabilidade dos *campi* detentores do histórico funcional do servidor.

g) Concluindo o dossiê dos atos referentes à gestão de pessoas, outros 107 (cento e sete) foram vistos, compreendendo: menções de elogio, comissões sobre regime disciplinar, exonerações, prorrogações de processos seletivos, calendário e horário de trabalho, homologações de estágios probatórios, entre outros.

h) No tocante à dimensão administrativa, das 101 (cento e uma) portarias que foram expedidas, 45% (quarenta e cinco por cento) tiveram como objetivo a designação de fiscal de contrato, vindo em sequência: autorizações para conduzir veículos, descentralizações de créditos, delegações de competência e baixa patrimonial, além de alguns atos vinculados ao funcionamento organizacional, evidenciados nos documentos:

“Na oportunidade, discutiu-se também a necessidade de especificar melhor o horário dos servidores que participam do Pronatec, bem como outras questões relacionadas às obrigações sociais do Programa, incluindo a emissão de declaração de rendimentos.” (Ata do Colégio de Dirigentes – reunião nº 1).

“Para efeitos de hierarquização, prioridade e compatibilização do preenchimento de funções da estrutura administrativa das UEPs [Unidades de Educação Profissional] de Lajes e Parelhas, será adotada a estrutura de *Campi* Avançados constante da Estrutura Organizacional de Referência do IFRN, conforme previsto no item VI do Art. 84 do Regimento Geral.” (Ata do Colégio de Dirigentes - reunião nº 10).

No caso dessa área, os documentos obedecem a uma ordem burocrática²⁸⁹ na reitoria bem definida, concernente à condição de autonomia esperada para uma organização *multicampi*. Vale destacar que a autonomia das práticas administrativa e pedagógica do IFRN tem suas origens desde os tempos remotos de sua constituição, com a presença de conselhos, entretanto, no momento atual, esse modelo na dinâmica da organização encontra-se vinculado ao princípio da descentralização com intuito de atender à diversidade dos arranjos locais na estrutura *multicampi*, traduzindo as políticas da organização e das políticas nacionais.

Nesse sentido, as políticas da organização sejam para o acesso do estudante à Instituição ou para a sua permanência e/ou que tratam do ensino-aprendizagem encontram-se revestidas pelo viés da organização burocrática, ainda que estabeleçam ações emancipatórias no âmbito da organização, conforme consta no Plano de Desenvolvimento Institucional:

“A assistência estudantil é concebida como parte do processo educativo e configura-se como direito social dos estudantes, por meio da garantia do direito à educação pública de qualidade, na perspectiva de democratizar o acesso, a permanência e o êxito escolar dos estudantes. Trata-se de uma política constituída por programas, projetos e serviços que têm como objetivo fortalecer o processo de ensino-aprendizagem, criando condições para a permanência do estudante de baixa renda na Instituição, permitindo que ele conclua seu curso dentro dos padrões de qualidade previstos.” (Plano de Desenvolvimento Institucional).

Do trabalho de análise temática de conteúdo do tipo categorial dos documentos, respeitando-se as 3 (três) categorias e respectivas subcategorias preliminarmente eleitas neste estudo, devidamente já qualificadas neste capítulo, no item das considerações sobre as entrevistas, foi construída a grelha de validação (Anexo IV) e realizado o processo de validação entre a codificação do pesquisador e o codificador externo, sendo obtido, no grupo das subcategorias da categoria Racionalidade, um total de 76 (setenta e seis) UR, com um total de acordos (TA) de 86% (oitenta e seis por cento) e um total de desacordos (TD) de 14% (quatorze por cento); nas subcategorias da categoria Ambiguidade, com 96 (noventa e seis) UR, foi atingido um total de acordos (TA) de 82% (oitenta e dois por cento) e de desacordos (TD) de 18% (dezoito por cento); e no conjunto das subcategorias da categoria Organização com 97 (noventa e sete) UR, 91% (noventa e um por cento) correspondeu ao total de acordos (TA) e 9% (nove por cento) ao total de desacordos (TD).

²⁸⁹

“A administração burocrática exerce a dominação de forma racional, subsidiada por parâmetros rigorosamente formal e legal. A definição de Weber de burocracia nos remete a uma forma racional de administração necessária para obter a obediência de um grupo de pessoas.” (Tavares, Azevedo e Morais, 2014: 161).

Considerando os valores percentuais resultantes do total das unidades de registos (UR) por cada categoria e também, os parâmetros definidos por Esteves (2006), pode-se reconhecer o trabalho de categorização como adequado, suficiente para fundamentar os procedimentos das consequentes análises, porquanto, que na validação mencionada, o menor índice de acordos obtido foi de 82% (oitenta e dois por cento).

6.3. As referências e representações dos achados empíricos

As grelhas de categorização das entrevistas, das observações participantes e da análise de documentos, elaboradas em atendimento aos princípios de exclusividade, relevância e exaustividade (Bardin, 1977), evidenciaram que a dinâmica organizacional do Instituto Federal do Rio Grande do Norte encontra-se fortemente constituída por aspectos intrínsecos de natureza burocrática (racionalidade) e de natureza anárquica (ambiguidade). Para o entendimento dessa realidade, também foi fundamental conhecer algumas atitudes e percepções dos dirigentes em nível executivo do poder central da organização, em entrevistas e nas observações realizadas nas sessões dos colegiados, situação reveladora de subjetividades, normalmente, só demonstradas nas comunicações orais.

A análise²⁹⁰ e interpretação desses dados obtidos e seus significados cumprem, nesse caso, a função de responder ao objetivo inicial deste estudo, ou seja, o de aprofundar a compreensão da dinâmica de concepção burocrática e/ou anárquica da administração de uma organização de educação profissional e tecnológica, *multicampi*, com oferta de ensino nos diversos níveis da educação nacional, e seus reflexos nos processos de descentralização, autonomia e poder na gestão. A articulação dos dados e informações oriundas de fontes diferentes e conseguidas por 3 (três) diversas formas de recolha, viabilizará a validação e maior confiabilidade dos instrumentos e resultados obtidos, garantindo as interpretações das questões pesquisadas.

²⁹⁰ No entendimento de Bogdan e Biklen (1994: 205): “A análise envolve o trabalho com os dados, a sua organização, divisão em unidades manipuláveis, síntese, procura de padrões, descoberta dos aspectos importantes e do que deve ser aprendido e a decisão sobre o que vai ser transmitido aos outros”.

6.3.1. IFRN: uma organização em crise de identidade

Os estudos vêm condicionando o pesquisador a uma descoberta anteriormente não esperada de que a comunidade do Instituto Federal do Rio Grande do Norte ainda não assimilou a função social da organização, sua estruturação, finalidades e objetivos, embora esteja devidamente determinada na Lei nº 11.892/2008 da criação dos Institutos Federais. Normativamente, é provável que tudo esteja definido, mas, na realidade, dentro da organização, os dados sinalizam que não existe entendimento quanto à identidade de ação do IFRN. Essa, inclusive, é a percepção do Dirigente I: “do ponto de vista normativo da lei tem, mas penso que na prática há uma discussão muito forte nessa questão de buscar essa identidade desse instituto”. De acordo com o entendimento de Costa (2003: 1336), os projectos educativos das escolas inscrevem-se

“no quadro dos mecanismos de afirmação da identidade organizacional de cada instituição educativa e da procura de processos de gestão que conciliem a eficácia educacional com o desenvolvimento organizacional das escolas”.

Desconsiderando a lei e levando a efeito os documentos mais internos, no caso, o Estatuto e o Projeto Político-Pedagógico, constata-se que:

“O Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte é uma instituição de educação superior, básica e profissional, pluricurricular, *multicampi* e descentralizada, especializada na oferta de educação profissional e tecnológica nas diferentes modalidades de ensino.” (Estatuto do IFRN).

“A nova institucionalidade do IFRN, atribuída a uma Instituição educativa centenária, está alicerçada em valores, tradições, práticas, inter-relações sociais, funções sociais, áreas de atuação, públicos-alvo, prestígio social e inserção no projeto microssocial e macrossocial. A esse cenário, acrescenta-se que as mudanças implementadas trouxeram novos componentes de gestão administrativo-pedagógica articulados ao processo institucional de expansão e de interiorização. Trata-se de uma re(construção) identitária que, necessariamente, demandou ser balizada pelos princípios da gestão democrática, da participação e da inclusão social, em virtude do encargo simbólico da cultura construída.” (Projeto Político-Pedagógico).

Com base em resultados de várias investigações concernente a mudanças nas organizações educacionais, o entendimento de Costa (2003: 1329) é de que

“não basta regulamentar, não basta elaborar e aprovar documentos, mesmo que correcta e adequadamente formalizados, não basta sequer que estas orientações façam parte dos discursos (ou mesmo das intenções) dos gestores escolares para que *projecto decretado* seja sinónimo de *projecto construído*”.

Ao mesmo tempo que o projeto político-pedagógico considera a questão “uma re(construção) identitária”; em debate dentro do Colégio de Dirigentes, conforme a observação participante, o tema surge

nos seguintes termos: “O Instituto é uma instituição de educação profissional e tecnológica, não é uma universidade como uns querem.” (Observação *in loco* na reunião nº 4 do Colégio de Dirigentes); e “O objetivo maior da instituição é a formação do técnico.” (Observação *in loco* na reunião nº 4 do Colégio de Dirigentes). O resultado de fala de dirigente, nas entrevistas, vem corroborar os registros das observações e documentos:

“Vejo na instituição, uma vontade de querer ser universidade, querer oferecer cursos superiores, pós-graduação, mestrado, doutorado, fazer pesquisa, extensão, num nível mais de universidade, saindo do nosso nicho de mercado que seria o ensino técnico profissionalizante em nível de ensino médio.” (Dir. B).

Silva (2012: 277) assinala que, no campo político, os institutos assumiram uma estrutura semelhante à das universidades, como forma de imprimir um peso político a essas instituições, uma vez que, na avaliação realizada, a rede de educação profissional “esteve secundarizada no decurso da história da educação brasileira”.

Nesse aspecto, os dados provenientes das 3 (três) fontes de coleta de dados se articulam, adequadamente, e, provavelmente, podem ser representados pela experiência do Dirigente A: “Entendo que a comunidade, tanto interna quanto externa, ainda não absorveu o real papel dessa instituição e como ela foi concebida”.

Percebe-se, outrossim, que a essência dessa discórdia provém da oferta educacional multinível como linha de atuação dos *campi* dos Institutos Federais, conforme se observou em exposições realizadas em reunião do Colégio de Dirigentes: “No interior, o professor tem que atuar no EJA [Educação de Jovens e Adultos], subsequente, integrado, curso 1, 2, 3, 4, superior, numa situação de diversidade que nós não estamos preparados, nem a pedagogia consegue acompanhar.” (Observação *in loco* na reunião nº 3 do Colégio de Dirigentes); e “Um *campus* com sessenta professores não tem condições de oferecer EJA, Mulheres Mil, integrado, subsequente, licenciatura, curso superior, pós-graduação *stricto sensu*.” (Observação *in loco* na reunião nº 3 do Colégio de Dirigentes). Com relação à temática multiníveis, na ata do Conselho Superior foi possível identificar posição governamental: “Na oportunidade, a representante do Ministério da Educação parabenizou o IFRN pela atuação e o pioneirismo do *Campus* de Educação a Distância na oferta de cursos de graduação e pós-graduação.” (Ata do Conselho Superior - reunião nº 4). Em outro momento, registro de ata do Colégio de Dirigentes esclarece:

“O Reitor solicitou à Pró-Reitoria de Ensino e à Direção-Geral do *Campus* que houvesse um maior rigor na implementação das novas ofertas educacionais, verificando todas as necessidades e que estas só fossem

iniciadas após a aprovação dos projetos pedagógicos de cursos e de autorização de funcionamento pelos Conselhos.” (Ata do Colégio de Dirigentes - reunião nº 6).

Acerca das ofertas educacionais multiníveis, nas entrevistas, posicionaram-se, assim, os dirigentes:

“Como preferência todo professor que tem mestrado ou doutorado ensinaria no ensino superior ou na pós-graduação, isso é o que a gente percebe da vontade dos professores. É lógico quando eles ingressam na instituição através de concurso sabem que é para atuar em vários níveis da educação, a institucionalidade leva a isso, da atuação multinível do professor.” (Dir. R).

“A gente foi sempre elogiado pela qualidade e pelo nosso histórico sempre a qualidade no ensino técnico de nível médio, que era uma das grandes fragilidades da nossa região, do nosso Estado, ter ensino médio técnico de qualidade e a gente faz isso muito bem, com a expansão começamos isso no interior que era uma fraqueza também, as pessoas do interior tinham que vir para capital, começamos a espalhar, começamos a dar curso superior mas agora também está começando a dar FIC [Formação Inicial e Continuada], EJA, tudo, e eu acho que essa instituição não tem capacidade de assumir tudo isso.” (Dir. E).

Os achados de documentos, observações e falas contêm informações que convergem para esta preocupação comum: a falta de condições de todos os *campi* para atuar com ofertas multiníveis, associada ao risco de perda na qualidade do trabalho acadêmico realizado. O Dirigente R relata:

“Dentro do *campus* a maior dificuldade que eu percebo é da compreensão dos servidores da instituição, passando pelos gestores também, de cada *campus*, dessa ação multinível da instituição, a finalidade que está na lei e os princípios da instituição exatamente nessa atuação multinível, porque isso gera dificuldades”.

“As políticas falham na consecução dos seus objetivos”, segundo Magalhães (2010: 47-48), “porque a racionalidade da sua formulação da política pode não corresponder à dos actores e instâncias envolvidos na implementação”. Em análise sobre as estratégias de mudanças de projetos das organizações educacionais, Costa (2003: 1336) entende que

“a construção de projectos educativos nas escolas não se pode traduzir numa aplicação mecanicista de receituários tecnocráticos ou na resposta legalista às imposições político-normativas, caso contrário, rapidamente resvalaremos para o nível da mera ritualização e do artificialismo processual”.

Essas perspectivas colocam, sob análise, as condições e realidade da estruturação *multicampi* dos Institutos Federais. No IFRN, 2 (dois) dirigentes consideraram pertinente essa estruturação e referem: “o nosso modelo *multicampi* é interessante, mais até do que o da universidade, mas tem o problema da questão da vinculação das áreas internas à pró-reitoria” (Dir. E) e “está se construindo essa estrutura

organizacional *multicampi*, que eu vejo como interessante e acredito que ela funciona muito bem” (Dir. B). Entretanto, outro dirigente fala das dificuldades:

“O maior problema que eu vejo hoje nessa estrutura *multicampi*, apesar de achar que já somos dezenove e vai passar a vinte e um, e vai aumentar, tomara que aumente para levar a qualidade para todos os recantos do Estado, é a questão do remanejamento dos servidores, a questão de remanejamento está criando um problema muito sério, porque temos colegas que não passam nem seis meses no instituto, ou melhor, no *campus*, e são remanejados, tanto em relação a docentes como a administrativos, isso cria muitas dificuldades.” (Dir. M).

A ata de reunião do Conselho Superior releva a questão do constante remanejamento de servidores entre os *campi* do Instituto, relacionando à situação a estrutura *multicampi*, com uma referência diferenciada à do Dirigente M:

“A conselheira defendeu também o remanejamento como algo enriquecedor para a Instituição, porque, em sua maneira de ver, o servidor remanejado leva consigo a experiência adquirida em outro *Campus*, contribuindo para o fortalecimento institucional, principalmente no caso de *Campus* em implantação.” (Ata do Conselho Superior - reunião nº 3).

Nesse mesmo contexto das dificuldades dos *campi* do interior, foi mencionada, no Conselho Superior, a “vinculação da realidade dos professores somente permanecerem 3 (três) dias por semana nos *campi* à falta de uma política governamental no tocante à interiorização da educação profissional.” (Observação *in loco* na reunião nº 3 do Conselho Superior); tendo constado em ata que:

“É preciso verificar como vem sendo executada a política da expansão e interiorização da Rede. O conselheiro sugeriu que as instâncias responsáveis apontem as dificuldades para o governo a fim de que sejam criadas condições para a fixação do servidor no interior.” (Ata do Conselho Superior - reunião nº 3).

A realidade de natureza anárquica da organização *multicampi* e multinível, foi motivo, igualmente, de reclamação no Colégio de Dirigentes: “Nós ficamos travados porque algumas pró-reitorias não fazem reuniões com os responsáveis nos *Campi*.” (Observação *in loco* na reunião nº 5 do Colégio de Dirigentes). Na prática, a organização *multicampi* se efetiva a partir de uma estrutura administrativa matricial, própria da estruturação organizacional dos Institutos Federais, com previsão em lei de uma reitoria como órgão executivo, composta por 1 (um) Reitor e 5 (cinco) pró-reitorias e as unidades educacionais como *Campi*. No entanto, a opinião do Dirigente L é que:

“Temos uma estrutura *multicampi*, mas não tem estrutura *intercampi*, então existem os vários *campi* cada um com sua característica, cada um com essa característica de ser um instituto, mas principalmente a interlocução acadêmica é muito pequena. Ela só se dá de forma enviesada porque os professores estão mudando de um *campus* para o outro que acabam trazendo um pouco do que é trabalhado num *campus* para outro, mas sistemicamente temos pouca interlocução”.

Ainda, em relação à estrutura organizacional do IFRN, está definida em termos documentais:

“A administração geral do IFRN é feita por seus órgãos colegiados deliberativos e por seus órgãos executivos, nos níveis da administração geral e da administração de cada *Campus*, em que se desdobra a sua estrutura organizacional, objetivando a integração e a articulação dos diversos órgãos situados em cada um dos níveis.” (Regimento Geral).

Na Portaria nº 1291/2013, do Ministério da Educação (MEC), a unidade administrativa *Campus* é “voltada ao exercício das atividades permanentes de ensino, pesquisa aplicada, inovação e extensão e ao atendimento das demandas específicas nesse âmbito, em sua área de abrangência territorial.”

Com a estrutura *multicampi*, o Instituto Federal quebrou o modelo de uma estrutura centenária de Escola Técnica, criando “condições e espaço para a construção de novas formas de organização, novas possibilidades de acção, novas relações de poder” (Torres, 2011b: 5). Por outro lado, Magalhães (2001: 127) considera que a teoria do Estado supervisor assenta na crença de que a maior latitude atribuída à instituição individual para

“desenhar e determinar a sua própria resposta estratégica às linhas gerais da política nacional e aos desafios colocados pelo ambiente e pela comunidade envolventes seria o mais adaptado às mudanças a levar a cabo em termos da instituição e do sistema ele próprio. A adaptabilidade em relação a um ambiente flexível, imprevisível e crescentemente exigente passou a ser a qualidade organizacional ambicionada. Outro pressuposto da teoria, frequentemente não dito, mas implícito, é que a resistência à mudança está localizada nas instituições”.

Pertinente à estrutura administrativa do IFRN, ainda, nas entrevistas, um dirigente enfatizou que “foi necessária a criação de diretorias sistêmicas para o melhor andamento da própria estrutura porque, caso contrário, as dificuldades seriam maiores para resolver questões que dessem suporte aos *campi* do interior.” (Dir. T). Sobre estrutura, são oportunas outras falas dos dirigentes:

“A grande dificuldade, o grande equívoco foi importar, fazer um híbrido do que fazíamos enquanto Escola Técnica, formação técnica de nível médio, com o que faz as Universidades, inclusive com o rebatimento igual ao das universidades no tocante a essa estrutura organizacional, com a figura do reitor, com a figura dos pró-reitores.” (Dir. H).

“Percebe-se muito claramente que existe ainda um grande distanciamento do entendimento do que é uma rede de ensino. Nós observamos dentro do país estruturas de pró-reitorias que são completamente diferentes umas das outras.” (Dir. K).

Das observações, surgem dois registos que representam, além do coroamento do entrelaçamento destas com as demais fontes, também as questões da estrutura administrativa com a estrutura *multicampi*: “O Pró-Reitor de Ensino apresentou reivindicações de mudanças na estrutura

organizacional do IFRN resultante de reuniões realizadas com bibliotecários de todos os *campi*” (Observação *in loco* na reunião nº 3 do Colégio de Dirigentes); e “Os professores não aceitam assumir funções se tiverem que trabalhar os 5 (cinco) dias da semana.” (Observação *in loco* na reunião nº 4 do Colégio de Dirigentes).

Nesse sentido, a estrutura *multicampi* configura um estado de débil articulação (Weick, 1976), com grupos de especialistas defendendo projeção e maior visibilidade de suas áreas em termos de organograma da reitoria, enquanto funções gratificadas de chefias das unidades acadêmicas, como coordenações de cursos e de apoio ao ensino vinculadas à ocupação por docentes, não são preenchidas em função da exigência da presença do coordenador no respectivo *campus* durante os 5 (cinco) dias úteis da semana, situação de permanência que, para o docente sem cargo de chefia, na maioria dos *Campi*, vem sendo exigidos, apenas 2 (dois) dias e meio. Essa situação, inclusive, tem sido alvo de conflitos no Conselho Superior entre a administração e docentes, quando a primeira procura exigir maior tempo de comprometimento dos professores (nomeados em regime de dedicação exclusiva) em cada *campus*, reagindo os segundos, de forma organizada, a implementação de qualquer norma de distribuição de carga horária que possa vir a colocar em risco “o direito adquirido” dessa conquista funcional (presença *part-time*), a exemplo da circunstância vivenciada pelo Colégio de Dirigentes (Codir):

“Foi acatada, nos termos da Deliberação nº 05/2013-CODIR, recomendação do Conselho Superior expressa na Resolução nº 15/2013-CONSUP, de 7 de junho de 2013, para sobrestar a Deliberação nº 03/2013-CODIR até que seja aprovada nova regulamentação, observando-se, para fins de distribuição da carga horária docente, a legislação vigente.” (Ata do Colégio de Dirigentes - reunião nº 5).

Outro aspecto ressaltado, na análise categorial, diz respeito à gestão colegiada do Instituto Federal do Rio Grande do Norte que, desde os primórdios da organização, tem sido assumida como política de gestão, ainda que diferenciada na sua base conceitual atual. Nesse sentido, a gestão tem fulcro num conjunto de colegiados, organizado de acordo com a função que representa na hierarquia da organização, integrando a reitoria: o Consup (Conselho Superior), o Consepex (Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão), e o Codir (Colégio de Dirigentes), além de Comitês consultivos no âmbito de cada *pró-reitoria*. Na administração de cada *campus*, têm-se: um Conselho Escolar (como órgão máximo de apoio à direção), um Colégio Gestor e os seguintes colegiados vinculados à área do ensino: de Diretoria Acadêmica, de Curso Técnico, de Curso Superior de Graduação, de Programa de Pós-Graduação, além do Conselho de Classe.

Inicialmente, vale referenciar a natureza do Conselho Superior dos Institutos Federais, criado de forma similar ao Conselho Geral legalmente estabelecido para as Instituições de Ensino Superior em Portugal, com competências de governação “que vão desde a aprovação dos estatutos até à aprovação dos planos estratégicos, passando pela apreciação dos actos do reitor/presidente”. De acordo com Magalhães (2010: 56):

“são instrumentos do governo capazes de induzir melhores desempenhos institucionais do que a governação colegial, surge, simultaneamente, como o diagnóstico do fraco desempenho gestor das instituições de ensino superior e como a panaceia para esse mal”.

Os debates ocorridos durante as observações realizadas reforçam fragmento de ata do Colégio de Dirigentes que expõe fragilidade vivenciada na atuação colegiada, além de falta de identidade, de compreensão das atribuições e competências estatutárias e capacitação das pessoas para o desempenho da função de conselheiro²⁹¹, sua importância e limitações. Um dos princípios da administração pública brasileira consiste na legalidade (artigo 37 da Constituição Federal de 1988), assim, por exemplo, mesmo, como órgão máximo, deliberativo, não pode o Conselho Superior do IFRN decidir algo sem sustentação executiva legal, ou seja, contrariando a legislação e normas em vigor. Nesse contexto, destaca o trecho de ata do Colégio de Dirigentes:

“Através da ação deste Colégio de Dirigentes, como também do assessoramento do Órgão Jurídico e da Comissão Interna de Supervisão do Plano de Cargos e Carreira dos Técnicos-Administrativos em Educação (CIS-PCCTAE), além do apoio das entidades de classe, foram empreendidos todos os esforços para garantir, na forma da legislação, a concessão da jornada de seis horas a todos os servidores deste Instituto Federal.” (Ata do Colégio de Dirigentes - reunião nº 7).

Por outro lado, se pôde observar, no Conselho Superior, que muitos conselheiros não têm domínio da legislação que embasa os assuntos a serem decididos; alguns não haviam, sequer, se apropriado da lei dos Institutos Federais. Isso, provavelmente, justifica a importância da disponibilização de uma assessoria jurídica para os colegiados superiores, visando fundamentar algumas matérias de normatizações com subsídios e pareceres jurídicos, resguardando, assim, os conselheiros de atos que venham a ser considerados irregulares pelos órgãos nacionais de controles interno e externo, tendo em vista a condição de responderem como ordenadores de despesa.

²⁹¹ De acordo com Silva (2014: 59), “é importante que os Conselheiros tomem suas decisões conhecendo bem a legislação vigente. Em alguns momentos, é importante que as normalizações sejam fundamentadas por meio de pareceres técnicos e jurídicos”.

No campo das observações, na reunião nº 5 do Colégio de Dirigentes, ficou claro que o

“Posicionamento do Conselho Superior avocando para si a regulamentação da carga horária docente com a consequente suspensão da aplicação de normas decididas pelo Colégio de Dirigentes que permitiam aos *campi* estruturar em até 4 (quatro) dias da semana as atividades dos professores, criou situação de constrangimentos para o Codir [Colégio de Dirigentes].”

Além da “necessidade de disponibilidade de tempo por parte dos conselheiros, para dedicação às atividades vinculadas às atribuições de membro do Conselho Superior.” (Observação *in loco* na reunião nº 1 do Conselho Superior); outras situações de dificuldades e conformidade no funcionamento do colegiado são corroboradas em documentos:

“Registrando-se a abstenção do conselheiro, que pediu para declarar o voto. A propósito disso, ele declarou que confiava no que estava posto no documento, mas que ficava incomodado com o fato de aprová-lo sem a prévia leitura.” (Ata do Conselho Superior – reunião nº 1).

“O conselheiro novamente questionou a emissão de atos *ad referendum*, considerando, mais uma vez, que este mesmo dispositivo não foi aplicado no caso das normas de remanejamento, acrescentando que, nesse caso, o Conselho não teve a oportunidade de discutir a possibilidade de um reajuste maior para as bolsas.” (Ata do Conselho Superior – reunião nº 3).

As entrevistas coletaram diversificados depoimentos acerca dos colegiados; alguns de enaltecimento quanto à importância do trabalho e outros de descrição de ambiguidades. No plano geral, as falas, a seguir detalhadas, articulam e complementam as informações recolhidas e oriundas de observações e da pesquisa em documentos:

“O problema que tem se dado no desenvolvimento do papel desses conselhos é o mesmo problema ligado ao ensino; a mudança institucional não foi incorporada, não foi discutida por essas pessoas, os representantes dos conselhos não se apropriam com o devido rigor, com a devida profundidade do papel que o conselho na esfera que ele tá exercendo tem.” (Dir. H).

“Tudo o que decidimos vem da comunidade, normalmente, que é um movimento democrático - todos os pontos importantes dentro da instituição discutimos com a comunidade, cada *campus* discute o seu e traz suas propostas para aqui, quando chega, essa discussão acontece no Codir [Colégio de Dirigentes].” (Dir. P).

Percebe-se no estudo que características anárquicas de ambiguidades ocupam espaço no ambiente dos colegiados superiores que, deixados sem clareza pela estrutura *multicampi* da organização, por exemplo, quanto ao caso do acompanhamento e controle da execução das políticas desenvolvidas pela reitoria e nos *campi*, não atuam ou invalidam-se no tocante às suas atribuições, conforme é possível identificar no discurso de um dos dirigentes:

“O Codir [Colégio de Dirigentes] toma uma decisão, o Colégio decide uma questão e, de repente, quando chega na comunidade, esta comunidade não aceita aquela decisão que foi tomada, isso é todo um complicador, porque quando vai para o Consup [Conselho Superior], os representantes vão estar sempre monitorados, aqueles que procuram; porque normalmente as pessoas trabalham pensando em si, não pensam na instituição, nós, enquanto colegiado, pensamos institucionalmente, e, muitas vezes, os nossos colegas trabalham pensando em si, no seu bem-estar e na sua melhoria, então isso é um complicador.” (Dir. P).

Merecem, igualmente, destaque em relação ao Conselho Superior, algumas dificuldades referidas pelos dirigentes:

“Falta no Consup [Conselho Superior] um curso de formação porque, às vezes, chegam situações que as pessoas da comunidade não se sentem à vontade de opinar e ficam constrangidas com isso, com medo de tomar alguma decisão muito importante, que o voto dele vá de encontro a uma decisão que seja da comunidade, e que venha a contrariar a comunidade.” (Dir. T).

“Acho que uma capacitação para os conselheiros do Consup [Conselho Superior] seria muito bem-vinda, não só aos externos mas também penso que também os internos receberiam a proposta como algo positivo porque, para ser conselheiro de uma instituição dessa, é preciso conhecimento em várias áreas.” (Dir. Q).

Apesar de os dirigentes sinalizarem algumas limitações da atuação do Conselho Superior, eles reconhecem o caráter democrático desse conselho, na medida que dá voz àqueles da comunidade escolar que se apresentem e sintam a necessidade de se manifestar nas reuniões do colegiado. Assim, enfatiza um dirigente:

“Naquele dia que os professores foram lá e que pressionaram o Conselho, eles tiveram a palavra, eles tiveram participação, o Conselho não se fechou, tiveram voz, e aí o Conselho deliberou para fazer um estudo mais aprofundado e determinou que fossem encaminhadas missões e responsabilidades para poder atender com muita objetividade, sem perder a qualidade.” (Dir. Q).

Percebem-se manifestações muito peculiares das estruturas caracterizadas como anarquias organizadas (Cohen, March e Olsen, 1972), que se caracterizam por objetivos ambíguos e insuficientemente partilhados, participações fluidas e desconexões organizacionais, prevalecendo a disputa de pontos de vista e de entendimentos diferentes entre os segmentos de estudantes, servidores técnico-administrativos e professores, além de políticas diversas. Deste modo, na estrutura do IFRN o poder parece não se encontrar, em muitos momentos, no domínio apenas no vértice estratégico da organização, que congrega os membros dirigentes de maior responsabilidade global da organização (Mintzberg, 1995: 44).

Tendo como responsabilidade o estabelecimento e zelo pelo cumprimento da política de atuação territorial do Instituto Federal, o Conselho Superior²⁹², na área do ensino, especialmente quanto à autorização, criação e extinção de cursos, não tem sido protagonista, visto que, basicamente, vem atuando na homologação de projetos decididos nos *campi*, apoiados por deliberações do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão. Para o Dirigente U: “temos uma estrutura muito centralizada ainda do ponto de vista das tomadas de decisões e situações que deveriam ser tomadas do ponto de vista do poder discricionário da autoridade, ela termina sendo tomada por um colegiado e vice-versa”; ainda na avaliação desse dirigente:

“A demanda chega da comunidade para esses colegiados, para essas instâncias, mas não há, vamos dizer assim, a instância não vai buscar essa demanda na comunidade. Ela chega, se analisa e se vota. E a questão dos cursos, realmente, uma criação ou extinção parte já de uma situação definida pela comunidade, ou seja, não existe muita margem de negociação ou muita margem de discussão desses conselhos com a comunidade externa principalmente a comunidade do setor produtivo.” (Dir. U).

Quanto às políticas para pesquisa e extensão, a participação dos colegiados também tem sido limitada e somente, no ano de 2014, é que o Ministério da Educação, por meio da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica, editou portaria²⁹³ com regulamentação, autorizando os Institutos Federais a conceder bolsas:

“Estou no Codir [Colégio de Dirigentes] e vejo este Conselho "apagar fogo", ou seja, ele não propõe, recebe as demandas, para tentar estabelecer alguma diretriz. Não me lembro de estar lá discutindo uma política que é da extensão ou uma política de pesquisa, mas uma política de ensino. Estabelece diretrizes, mas já baseado em toda a demanda da comunidade. O conselho não está sendo proativo.” (Dir. D).

“Ficam os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia autorizados a conceder bolsas de pesquisa, desenvolvimento, inovação e intercâmbio a alunos, docentes e pesquisadores externos ou de empresas. [...] As bolsas de pesquisa, desenvolvimento e inovação devem ser concedidas no âmbito de programas e projetos institucionais de pesquisa aplicada e extensão.” (Portaria nº 58/2014, da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica).

Dos documentos e falas das entrevistas realizadas, emergiram registros tratando de preocupações com as atividades de pesquisa e extensão no IFRN, associadas, entre elas: “às dificuldades encontradas para a captação e o acompanhamento de estágios, considerando, sobretudo, a interação institucional, a

²⁹² Os Conselhos Superiores nos Institutos Federais, segundo Silva (2014: 59), têm “um importante papel pedagógico. A gestão democrática das escolas brasileiras ainda é um desafio para o país. São fundamentais espaços democráticos de discussão, onde tanto a alta administração quanto a comunidade interna e a sociedade civil organizada possam debater, democraticamente, os assuntos mais importantes para o desenvolvimento institucional”.

²⁹³ Para maiores informações e detalhes, ver a *Portaria nº 58, de 21 de novembro de 2014*, da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica/Ministério da Educação, publicada no Diário Oficial da União de 24/11/2014.

dinâmica de atividades docentes e a logística de transportes.” (Ata do Colégio de Dirigentes - reunião nº 6); e “Essa organização ainda vislumbra o modelo clássico, que tem que ter muita sala de aula, que a pesquisa deve ser feita mas como Projeto Integrador, então são ainda questões muito frágeis.” (Dir. A). Sobre essa mesma realidade, ainda, sobressai outra fala:

“Acredito que a pesquisa e a extensão mesmo em nível médio dão ao aluno a sensação de pertencimento à casa, e essa sensação de pertencimento dá a ele um outro viés, dá a ele uma outra possibilidade de construção do conhecimento, agora isso é uma filosofia que não, necessariamente, é seguida por todos.” (Dir. L).

Complementam e/ou apresentam articulação com esses registos supramencionados, destaques de Observações *in loco* realizadas na reunião nº 4 do Colégio de Dirigentes: “O professor não tem condição de realizar pesquisa, ensino e extensão, indo, apenas, 3 (três) dias por semana ao *campus*”; e “O cara chega no interior e nem desarruma a mala, dar as aulas em dois dias e meio, mas não aceita ficar nem mais meio-dia no *campus*, como vai fazer pesquisa e extensão?”; além de outras, como: “Poucos professores se dispõem a ir às empresas e supervisionar estágio” e “O professor não quer fazer pesquisa aplicada que tenha que passar a semana no interior.” (Observações *in loco* na reunião nº 5 do Colégio de Dirigentes).

Como síntese desse importante referencial, ou seja, o desenrolar do estudo dos dados e informações recolhidas na investigação a partir de 3 (três) fontes diferenciadas e tendo como perspectiva análise de conteúdo com base na Categoria Organização; pela coesão, entrelaçamento e densidade das unidades de registo descritas, por meio de uma trajetória harmoniosa envolvendo as subcategorias Identidade, *Multicampi*, Ensino Multinível, Estrutura Administrativa, Colegiados e Pesquisa e Extensão, percebe-se que é possível considerar que a atual realidade do IFRN contempla a condição de uma organização em crise de identidade. Na compreensão de Sobrinho (2005: 33), as mudanças

“nos sistemas educativos e em suas instituições estão estreitamente relacionadas com processos de transformações políticas, econômicas e sociais mais amplos, cujos efeitos nem sempre podem ser imediatamente compreendidos com clareza. Como tudo o que é social, a educação superior vive e produz grandes contradições”.

Nessa mesma direção de fortalecimento de crise identitária organizacional, Magalhães (2006: 15) também vislumbra, por diferentes razões e dilemas que nunca, anteriormente, haviam sido enfrentados, que “devido à proliferação das expectativas sociais e das pressões econômicas e políticas, o

ensino superior está a confrontar-se com uma crise de identidade, que surge aparentemente como algo de realmente novo”.

A percepção é que, do ponto de vista normativo, burocrático legal, não existe lacuna; a questão está atrelada à ação, pela dificuldade de assimilação das mudanças por uns, e pelos interesses de outros em moldar a organização a perfis para seus propósitos. De acordo com Lima (1998: 68), “as instituições não mudam apenas, nem sobretudo, por força das mudanças jurídico-normativas, por mais relevantes que estas sejam”.

Efetivamente, no Instituto Federal do Rio Grande do Norte, o que concorre, para essa crise, é a falta de compreensão da comunidade quanto ao funcionamento da nova estrutura administrativa, matricial, com autonomia *multicampi*, além de alguns atores sem muita clareza no tocante ao exercício das atribuições. Segundo Sobrinho (2005: 36):

“As mudanças efetuadas na educação superior têm a ver com as contradições que constituem essa complexidade. Por isso, freqüentemente são exigidos compromissos de posições antagônicas e de difícil compatibilização. Isso acarreta ao campo social da educação algumas percepções contraditórias, ora valorizando, ora depreciando o papel da educação, mas quase sempre deixando no ar um sentimento de crise e de incertezas”.

Outro dificultador de funcionamento organizacional diz respeito à atuação multinível²⁹⁴ que, efetivamente, não obedece a um processo de verticalização do ensino, apenas subordina ao projeto político-pedagógico da organização todos os níveis da educação nacional, considerados em termos perspectivos em articulação com o desenvolvimento de pesquisa e extensão, concorrendo, enquanto dúvidas persistirem, para a geração de múltiplas realidades²⁹⁵ entre *campi*.

Essa é uma situação que se assemelha a uma condição simbólica de consenso que, segundo Magalhães (2006), existia nas universidades, apesar da pluralidade de discursos, acerca de uma clássica definição de ensino superior. No entanto,

“a questão é que hoje esse consenso está a fragmentar-se, num processo que induz não só uma pluralização de discursos incomensuráveis sobre e dentro do ensino superior, mas também, e em que, ao mesmo tempo, um

²⁹⁴ Em análise sobre o Instituto Federal de Roraima, Edvaldo Silva (2011: 10) firmou posicionamento de que “o modelo proposto pelo governo para os Institutos Federais é uma proposta inovadora no contexto educacional que agrega, de um lado, a ousadia de implantação de nova institucionalidade, até então inexistente e, de outro, o enorme peso da responsabilidade social e política em bancar o desafio de firmar no país a Educação Profissional como Política Pública”.

²⁹⁵ Com base em estudo desenvolvido no processo de transposição da Escola Técnica para Instituto Federal Sul-rio-grandense, Rosa, Souza e Machado (2012: 77-78) identificaram conflitos na organização, tais como: “disputa de poder entre a reitoria e os *campi*; confusão no entendimento sobre a autonomia dos *campi* [...] falta de noção do impacto do trabalho individual que cada servidor tem sobre a totalidade do instituto; as falhas de comunicação, prejudicando o desenvolvimento das tarefas e a distribuição de documentos pela centralização das deliberações na reitoria; falhas na implantação de cursos por possíveis problemas de planejamento; e dificuldade de diálogo e discussão entre o *campus* e a reitoria para a implementação de normas e regulamentos”.

discurso específico assume uma posição central, agregando sentidos em torno de uma nova identidade do ensino superior: a narrativa empreendedora/empresarialista e da narrativa do mercado” (Magalhães, 2006: 27).

Compreendendo o contexto com as devidas aproximações, é possível considerar que a autonomia do Instituto Federal, para além da área tecnológica e da oferta de licenciaturas, bacharelados e pós-graduação, coloca em xeque a cultura centenária da organização educativa que, pelas informações recolhidas na pesquisa, porém, no plano da ação (Lima, 2011a), a comunidade ainda não avançou no processo de construção dessa nova identidade.

6.3.2. IFRN: uma organização entre a burocracia e a anarquia organizada

O arcabouço teórico que fundamenta este estudo e os dados empíricos coletados por meio das entrevistas, consulta a documentos e realizações de observações, expõem alguns ângulos da presença de variáveis da dinâmica de natureza burocrática e anárquica da administração (Lima, 1992a) e com aspectos peculiares de interseção e integração entre essas variáveis na ação da organização educacional IFRN.

No que se refere à natureza burocrática da organização IFRN, na variável Tomada de Decisão, considerando a realidade dos colegiados, o Dirigente N expressou que “deveria existir o assessoramento jurídico para que possamos conseguir sofrer menos e as decisões saírem já com embasamento, onde possamos sentir segurança nas decisões”. Merecem, igualmente, destaque outras falas dos atores entrevistados:

“Existe uma hierarquia e temos que respeitar, mas um trabalho em conjunto, na hora que temos algumas dificuldades pedimos socorro à Reitoria, pedimos uma opinião. E trabalhar em conjunto não quer dizer que um é mais e o outro é menos. Trabalhando no conjunto fortalecemos a instituição. O diretor de *campus* tem total autonomia. Na nossa relação de IFRN, temos essa autonomia das compras, das decisões.” (Dir. T).

“Consultamos a procuradoria jurídica porque trabalhamos embasados, nunca fugindo, do que é encaminhado pela procuradoria jurídica. Normalmente, procuramos que isso aconteça. É exatamente onde existe a insatisfação dos colegas que querem que, e principalmente o sindicato, que seja do jeito que o sindicato quer, mas existe esse embasamento.” (Dir. P).

Nessas falas dos dirigentes, estão presentes componentes marcantes que caracterizam uma estrutura organizacional burocrática sustentada na racionalidade e na adequação dos meios em face das finalidades pretendidas (Weber, 1997: 39).

Os documentos contêm textos esclarecedores, por exemplo: “A Direção-Geral do *Campus* é o órgão executivo da administração geral do IFRN, a quem cabe a coordenação, o acompanhamento e a superintendência de todas as atividades desenvolvidas no respectivo *Campus*.” (Regimento Interno dos *Campi*).

E outros:

“Os relatórios de gestão, o principal objetivo é a prestação de conta aos órgãos de controle, servindo para apresentar e avaliar a utilização dos recursos públicos à sociedade. Dessa forma, é avaliado o nível de execução orçamentária para cada objetivo estratégico, sendo apresentadas as justificativas pelos gestores quanto o atingimento ou não de cada objetivo.” (Plano de Desenvolvimento Institucional).

“Foram apresentadas pela Digti, as propostas de alteração no SUAP, visando ao cadastramento dos projetos e relatórios referentes ao planejamento para 2014 e 2015, de modo a obter um quadro mais sucinto em níveis de macroprojeto, objetivos estratégicos, metas, ações e atividades, como também a criação de formulário para preenchimento de demandas.” (Ata do Colégio de Dirigente – reunião nº 6).

Os registros apontam que, na organização IFRN, as políticas de controle e de standardização dos resultados e o uso da avaliação como instâncias de controle dos resultados e dos serviços prestados permeiam as orientações e decisões da gestão educacional da organização.

Como instrumento de arremate, por outro lado, as observações realizadas nas sessões dos colegiados, no contexto burocrático da tomada de decisão, revelaram que os atos oficiais dos colegiados nem sempre representam uma ordem objetiva, levando, pois, a ambiguidades. Ademais, foi possível identificar, na investigação, que várias das decisões acordadas durante as sessões dos colegiados que, apenas, constaram de ata e não foram transformadas em deliberações no Colégio de Dirigentes ou resoluções no Conselho Superior, conforme previsto nos seus respectivos regimentos internos, não tiveram desdobramento executivo.

Nessa conjuntura, destacam-se observações, tais como: “Recomendações administrativas, por meio de registro em ata, foram feitas por conselheiros durante a reunião.” (Observação *in loco* na reunião nº 1 do Conselho Superior); “Resolução não contempla a totalidade das decisões assumidas pelo Colegiado quanto ao programa de bolsas de assistência estudantil.” (Observação *in loco* na reunião nº 3 do Conselho Superior) e “Diferentemente do que estabelece o regimento interno de que as decisões do conselho devem assumir a forma de resolução, as decisões não produziram Resoluções.” (Observação *in loco* na reunião nº 5 do Conselho Superior).

Em análise das condições de objetividade, encontra-se a fala do Dirigente B: “Na minha percepção, as finalidades e características da instituição estão claras a um grupo pequeno da organização, em nível de reitores, pró-reitores, diretores-gerais, mas essa clareza não permeia toda a instituição”. Em uma linha alternativa o Dirigente P diz: “Nós estamos perdendo a nossa função principal que é de formar técnicos.”; enquanto outro é mais detalhista:

“as pessoas têm consciência do que está escrito como nossas finalidades, como nossos objetivos, mas querem imputar à instituição uma característica pessoal [...] uma casa de educação primordialmente de educação técnica, nós somos por lei direcionados para colocar 50% da nossa formação para a formação técnica.” (Dir. L).

A consulta aos documentos e as observações também fornecem registros na direção da objetividade: “Chamou a atenção para observância da legalidade, para não dar margem à insegurança jurídica.” (Ata do Conselho Superior – reunião nº 3); e “Em cumprimento à legislação federal foi aprovado o Código de Ética dos Servidores do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte.” (Observação *in loco* na reunião nº 2 do Conselho Superior). E ainda:

“A Política de Comunicação Social do IFRN adota os valores próprios ao serviço público, tais como legalidade, impessoalidade, moralidade, eficiência e publicidade na prática administrativa. Adota, também, valores inerentes às atividades comunicacionais em uma organização, dentre os quais, se destacam os seguintes: transparência e ética no planejamento e execução das ações de comunicação; agilidade, clareza e precisão na divulgação e atendimento aos diversos grupos de relacionamento (funcionários, contratados, jornalistas etc.).” (Plano de Desenvolvimento Institucional).

“De acordo com o parecer da Academia Brasileira de Letras que recomenda o uso da grafia *campus/campi*, ficou decidido, por unanimidade, que a grafia nas formas originárias do latim *campus/campi* será adotada oficialmente, a partir de então, no âmbito do IFRN. Os documentos e páginas eletrônicas deverão ser atualizados de acordo com a grafia recomendada.” (Ata do Colégio de Dirigentes – reunião nº 11).

Questões vinculadas às contas e ao quadro de pessoal de docentes dos *campi* do Instituto, identificam decisões claras:

“Houve lisura nos procedimentos administrativos e licitatórios relativos à execução da despesa, bem como que os registros contábeis foram efetuados com regularidade e propriedade, com documentação autêntica e merecedora de fé na origem e destinação.” (Resolução nº 3/2013 do Conselho Superior).

“O colegiado aprovou a atualização do banco de professores-equivalentes por *Campus*, em função do total de pontos disponibilizados pelo MEC para o IFRN, conforme quadro de cargos elaborado pela Diretoria de Gestão de Pessoas. Após debates e esclarecimentos, ficou constatada a impraticabilidade de mudança no quadro, já que sua elaboração foi realizada com base em critérios predefinidos.” (Observação *in loco* na reunião nº 12 do Colégio de Dirigentes).

Elementos de Regulação burocrática surgiram articulados ao contexto das 3 (três) fontes de dados: documentos, observações e entrevistas: “A percepção que eu tenho é que primeiro o normativo precisaria ser mais duro, decidido, o não cumprimento daquilo acarretaria numa responsabilidade.” (Dir. B); “Que não seja ofertado qualquer curso nos *campi*, sem a prévia análise e aprovação do colegiado.” (Observação *in loco* na reunião nº 4 do Conselho Superior); e “O Sistema CGU-PAD [Controladoria Geral da União - Sistema de Gestão de Processos Disciplinares] determina o registro informatizado dos processos de sindicância e administrativos disciplinares no âmbito de cada *campus* pelo respectivo Auditor.” (Observação *in loco* na reunião nº 3 do Colégio de Dirigentes).

Complementando a amostra, na perspectiva da Regulação burocrática no IFRN, destacam os documentos:

“APROVAR a alteração da regulamentação das ações do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) no âmbito do IFRN, estabelecida pela Resolução nº 36/2012-Consup, de 21 de março de 2012.” (Resolução nº 11/2013 do Conselho Superior).

“Para atendimento à Lei de Cotas, os estudantes participantes do Proitec deverão ter cursado todo o ensino fundamental em escola da rede pública de ensino, diferentemente do que vinha sendo adotado, ou seja, ter estudado, apenas, do 6º ao 9º ano. Também foi proposto que o Proitec teria, apenas, uma prova em que esta serviria como avaliação de aprendizado do Programa.” (Ata do Colégio de Dirigentes - reunião nº 2).

A esses fragmentos, constantes dos documentos (ata e resolução), somam-se as falas dos dirigentes:

“O Instituto, o nosso, que tem um processo de centralização pequeno, apesar de que algumas coisas são impossíveis de ser descentralizadas acredito, até para eficiência da gestão, algumas situações ou definições têm que ficar mesmo na reitoria.” (Dir. E).

“Colégio de Dirigentes consegue ainda ter um certo controle, mas não tem nenhum instrumento de acompanhamento, com exceção obviamente do nosso SUAP, que é um sistema que ainda precisa melhorar bastante nesse aspecto de controle.” (Dir. K).

“Requer da parte do Ministério de Educação normativas que deem uma conformação de rede, de funcionamento de rede aos Institutos Federais. Diretrizes que possam sair, eu não sei se por portaria de ministro ou decreto de mudança na legislação, que orientasse as instituições e, de certa forma, que articulasse o funcionamento.” (Dir. R).

A subcategoria Dimensões Estratégicas constituiu outra condição presente na dinâmica de natureza burocrática no IFRN, revelada na perspectiva de planejamento e metas, conforme manifestações das falas que seguem:

“Ação estratégica de traçar as políticas, de supervisão, da orientação, do acompanhamento, então, isso é a ação sistêmica de cada diretoria ou pró-reitoria e essa ação sistêmica no âmbito da instituição, não só da reitoria.” (Dir. R).

“Temos o plano de metas, então é importante fazer uma discussão muito séria do plano de metas porque não adianta se fazer um plano de metas e aí, depois, uns cumprem e outros não. Vejo a maioria cumprir, mas um ou outro não cumpriu. Precisamos discutir o porquê e qual seria a outra estratégia para fazermos o plano de metas ser mais coletivo.” (Dir. I).

Quanto aos objetivos legais do Instituto Federal, do ponto de vista de um outro dirigente, apesar de claros, precisam ser mais bem debatidos com a comunidade:

“Com relação ao que está na lei e o que efetivamente é o Instituto Federal precisamos de um aprofundamento maior junto à comunidade tanto interna quanto externa, porque ainda ouvimos muitos questionamentos que não deveriam existir, estão claros na legislação, mas a comunidade ainda não teve acesso de uma forma mais incisiva dessas características e finalidades do que é o Instituto Federal.” (Dir. N).

Nas descobertas das observações realizadas e dos documentos pesquisados, aspectos das Dimensões Estratégicas também foram detectados, respectivamente: “Necessidade dos conselheiros conhecerem a legislação estruturante do IFRN: Lei nº 11.892/2008, estatuto, regimento geral e regimentos internos dos órgãos colegiados, *campi* e reitoria.” (Observação *in loco* na reunião nº 3 do Conselho Superior); e

“Realização de um processo de pactuação de objetivos e prioridades com a comunidade através de um plano estratégico (2013-2015) para os *Campi*, observados os parâmetros estruturais e conjunturais sistêmicos organizacionais do IFRN.” (Ata do Colégio de Dirigentes - reunião nº 2).

“Apresentou, em linhas gerais, os macroprojetos por dimensão estratégica, destacando as principais ações e os recursos alocados.” (Ata do Conselho Superior – reunião nº 6).

Levando em consideração a fundamentação teórica deste estudo, pode-se inferir que a relação debilmente articulada (Weick, 1976) aparece nos discursos dos dirigentes da organização do IFRN, conforme consta a seguir, acerca dos colegiados:

“Por isso que eu digo que há uma desarticulação e que a ação dos colegiados e do reitor deveria ser mais forte, nessas definições para não deixar que cada um venha ampliar ao seu bel-prazer, fragilizando o Instituto.” (Dir. B).

“No colégio de dirigentes, já percebo uma maior participação na elaboração das decisões e nas próprias provocações; os membros do colégio de dirigentes já provocam mais a ação do colegiado e de decisão do que no próprio Consup [Conselho Superior], porque é o dia-a-dia dos gestores que está lá posto.” (Dir. R).

No contexto organizacional da reitoria e dos *campi*, constata-se que:

“Falta integração no mesmo nível para poder se decidir, tomar rumos, políticas e diretrizes e também no próprio *campus*. Há uma dificuldade de articulações, são frágeis, talvez até pelo ativismo.” (Dir. D).

“Antes, muitas decisões não passavam nem pela direção geral, então era direto pela diretoria sistêmica com os coordenadores ou diretores acadêmicos na parte de ensino. Quando ocorria isso, havia conflitos dentro do *campus*, porque o Diretor-Geral era o último a tomar conhecimento de algumas situações. Percebendo-se esse aspecto, as ações foram reorganizadas, ficando definido que toda a interação entre diretoria sistêmica com as coordenações tem que ser via direção.” (Dir. J).

Outrossim, identificam-se relações fluídas na estruturação organizacional horizontal e vertical:

“A Pró-reitoria de ensino interage muito com a diretoria sistêmica de assistência estudantil em algumas políticas, mas, por exemplo, com a extensão e também com a pesquisa mantém um certo distanciamento.” (Dir. K).

“Quando há uma boa articulação, uma boa conversa, entre os pró-reitores e os diretores-gerais no colégio de dirigentes, por exemplo, essa ação verticalizada desce para os *campi* e funciona muito bem.” (Dir. R).

As falas dos entrevistados mantêm singularidade e se complementam com os registros oriundos das observações realizadas e dos conteúdos dos documentos numa perspectiva de débil articulação (Weick, 1976), conforme pode ser identificado na observação: “No Codir [Colégio de Dirigentes] a gente toma decisões frágeis e, depois, surgem os problemas pelos diretores e vêm as modificações.” (Observação *in loco* na reunião nº 2 do Colégio de Dirigentes); e nas 2 (duas) Observações *in loco* na reunião nº 11 do Colégio de Dirigentes: “Vivemos no limite entre as normas e o descontrole” e “Burocracia demais atrapalha, mas, também, não pode ser do jeito que todo mundo quer.”

Essas últimas observações, apesar de conteúdo breves, concentram amplo significado de ambiguidade no que diz respeito à natureza anárquica (Cohen e March, 1974) das estruturas e órgãos do IFRN, e de articulações débeis (Weick, 1976) de pontes, entre as realidades limítrofes da burocracia e da anarquia organizada. De forma mais evidente, na generalidade dos casos, as organizações e os indivíduos, segundo Sá (2011: 183-184),

“confrontam-se com ambientes institucionais marcados por inconsistências internas que veiculam agendas incompatíveis expressas por coros polifônicos subordinados à batuta de diferentes maestros. Nesta circunstância, torna-se problemático responder simultaneamente às diferentes agendas e agentes. Neste cenário, seja porque os actores individuais e colectivos não podem, ou porque não querem, evitar as normas inconsistentes, há necessidade de encontrar soluções que permitam acomodar essas normas, valores e expectativas inconsistentes e, eventualmente, contraditórias e, ainda assim, desenvolver acção organizacional”.

Na perspectiva de uma estrutura debilmente articulada, concernente aos documentos, são pertinentes os fragmentos, a seguir, constantes de atas:

“Foram abordadas algumas situações de convocações de servidores dos *Campi* pelos sistêmicos, para participar de reuniões e outras atividades na Reitoria, o que, segundo alguns dirigentes, têm ocasionado diversos problemas para os *Campi*, principalmente, no caso de professores.” (Ata do Colégio de Dirigentes - reunião nº 9).

“A Conselheira declarou que o Consup [Conselho Superior] está acima do Codir [Colégio de Dirigentes] e que também não entendia porque o documento tinha de passar pelo Codir, uma vez que este já havia sido construído, democraticamente, com a participação de todos os *Campi*.” (Ata do Conselho Superior – reunião nº 3).

Esses 2 (dois) fragmentos de ata, expressando o primeiro a intervenção de órgãos da estrutura sistêmica da reitoria sobre unidades organizacionais dos *campi* e o segundo posicionamento de membro do Conselho Superior, tacitamente acatado pelo plenário, expõem realidade anárquica entre órgãos e estruturas, inclusive de colegiados, no Instituto Federal do Rio Grande do Norte, situação de ambiguidade vivenciada em decorrência da organização *multicampi* com oferta de múltiplos níveis educacionais que levam à ambiguidade da sua missão e prioridades.

Avançando para a subcategoria Relações com o Ambiente, encontra-se nos registros, opinião de que “toda mudança passa por processos de adaptação.” (Dir. S). Mais especificamente preocupado com as ofertas de cursos, “conselheiro indagou a respeito da existência de estudos sobre a empregabilidade dos novos cursos.” (Ata do Conselho Superior - reunião nº 6). Ao mesmo tempo, conforme observações *in loco* na reunião nº 4 do Conselho Superior, igualmente, ficou evidente o “constrangimento de conselheiros em votar a criação de curso que já se encontrava com matrícula programada”, além de insistente sugestão para “Incorporação aos projetos de criação de cursos no IFRN, estudos acerca dos arranjos produtivos locais e níveis de empregabilidade”. Neste tópico, cabe, ainda, ressaltar com relação ao conteúdo das observações, a preocupação de membros do Conselho Superior quanto a empregabilidade de profissionais formados pelo Instituto. Na compreensão de Gentili (2002: 54-55), o discurso da empregabilidade

“reconhece explícita ou implicitamente que, nessa competição acirrada pelos poucos empregos que o mercado de trabalho oferece, existe também a possibilidade do fracasso. Isto é, existe a possibilidade de que pessoas que, apesar de ter investido no desenvolvimento de suas capacidades ‘empregaticias’, não terão sucesso na disputa pelo emprego”.

As falas demonstram manifestações políticas que expressam a dinâmica de atuação dos conselheiros numa relação marcada por uma descentralização vertical com a dispersão do poder formal

estabelecido no vértice estratégico, na pessoa do diretor-geral, em sentido e linha descendente para níveis inferiores, porém permanecendo o poder em nível do vértice estratégico (Mintzberg, 1995: 213). Assim, registo destaca o que esclareceu o presidente do Conselho Superior do IFRN:

“que é feito um levantamento diagnóstico dos arranjos produtivos locais, como também do potencial das regiões onde estão situados os *Campi* do Instituto, além de contar com a participação da comunidade em audiências públicas.” (Ata do Conselho Superior - reunião nº 6).

Com referência à subcategoria Relações com o Ambiente, o Dirigente K declarou que “o *campus* Canguaretama está fortemente integrado com sua comunidade, inclusive à comunidade indígena, à comunidade quilombola e seu entorno em geral” e que dentro da cidade de Natal “temos o *Campus* Cidade Alta que consegue fazer um trabalho fenomenal com a comunidade dos artistas e comunidades culturais, comunidade que trabalha com a cultura, os eventos, exposições, sempre trazendo pessoas da sociedade para fazer esse debate”. São pertinentes algumas falas de outros dirigentes, obtidas nas entrevistas:

“A gente também depende do nosso entorno. E isso precisa estar bem interligado. Está tudo voltado para essa cultura organizacional, para entendermos qual é o nosso foco, para que todos, claro que muitos já têm isso claro, mas para que todos que estejam trabalhando aqui trabalhem com o mesmo propósito.” (Dir. D).

“Nós temos um papel fundamental, a questão da interiorização não é só interiorização, é também a questão da inclusão social de muitos.” (Dir. M).

Sobre a questão que privilegia as relações estabelecidas entre as comunidades interna e externa do IFRN, esse último dirigente explicita as relações que os profissionais mantêm com a organização. E isso é evidente no discurso que segue:

“Os antigos professores que nós conhecemos, que vêm com a tradição da ETFRN, com a tradição do Cefet e até de outras escolas, vestiam a camisa, é um pessoal que tem um amor e um compromisso com a instituição, o bom nome dessas instituições, o reconhecimento que elas têm na sociedade deve-se a esse pessoal.” (Dir. Q).

A fala do dirigente traduz sentimento condicionado, culturalmente, por realidades instituídas no passado, que, na visão de Torres (2011b: 5-6), faz retornar valores positivos de

“pertença e de identidade exaltados por alguns professores mais antigos, terá contribuído para a regulação de vida escolar, num momento político propício à desorientação educativa, à subversão das regras orientadoras da acção, à contestação pedagógica e à rejeição de modelos alternativos”.

Fatores de subjetividade também emergiram das entrevistas, condição demonstrada e fortalecida pelas unidades de registros relativas à subcategoria Subjetividade. Bush (1986) considera que as organizações são unidades complexas e resultado da compreensão dos membros que as compõem, apresentando, por conseguinte, valores decorrentes da experiência e subjetividade dessas pessoas. Nesse contexto, a seguir, são articuladas observações, registros de documentos e as falas externando alguns sentimentos e percepções de dirigentes do IFRN.

Da Ata do Conselho Superior relativa à reunião nº 1 consta que “o conselheiro declarou não ter tido tempo para ler o documento, considerando que este fora enviado com apenas três dias de antecedência da reunião”. Nas observações, foi possível identificar que:

“Questões levantadas por alguns conselheiros, demonstram a falta de conhecimento da ampla realidade do IFRN.” (Observação *in loco* na reunião nº 3 do Conselho Superior).

“Na verdade, uma nova institucionalidade está no ar, entre Escola Técnica e Universidade.” (Observação *in loco* na reunião nº 2 do Colégio de Dirigentes).

Por outro lado, ainda nessa questão, pela ótica do Dirigente Q: “Se não melhorarmos o ser humano, não terá projeto que se sustente, projeto nenhum, nem o ambiental, nem capitalista, nem comunista, nem cristão. Não terá sustentabilidade porque depende de cada um de nós, investir nisso é uma situação”.

Percebem-se, portanto, conflitos entre os aspectos objetivos e subjetivos nas falas dos atores, como relata o dirigente R:

“As deliberações não são objetivas porque, às vezes, os assuntos também não são muito objetivos e muitas vezes não tem uma linha de decisão clara, deixando, às vezes, as situações um tanto subjetivas e a subjetividade leva a entendimentos diferentes e cumprimentos diferentes.” (Dir. R).

Com base nesse discurso, pode-se inferir que, na organização, as deliberações administrativas se encontram numa linha tênue entre a centralização, própria do modelo burocrático da administração, e a descentralização. Opondo-se à centralização, segundo Lima (1992a: 94),

“a descentralização surge como instrumento mais congruente, e eventualmente propiciador da participação, embora frequentemente envolto em confusões terminológicas, em associações com a palavra ‘desconcentração’, ou mesmo como portador de propriedades miraculosas”.

As unidades de registros demarcam aspectos envolvendo conflitos acerca dos processos de descentralização e centralização da tomada de decisão, conforme apresentados nos registros: “Nem tudo

está descentralizado como deveria” e “A descentralização tem que avançar mais.” (Observações *in loco* na reunião nº 11 do Colégio de Dirigentes). De acordo com o Dirigente N: “Baseado na legislação, o reitor tem o papel estratégico, o IFRN é uma das instituições que tem uma portaria de delegação de competências mais avançada”.

Em termos de marco legal, consta nos documentos: “Cada *campus* corresponderá a uma unidade descentralizada.” (Decreto nº 6.095/2007). Contudo, conforme os relatos colhidos, em termos de funcionamento, essa autonomia *multicampi* enfrenta dificuldades de transpor a barreira entre o decretado e o construído (Costa, 2003).

Para alguns dirigentes, a descentralização, na organização IFRN, acontece no campo dos recursos financeiros vinculados, contraditoriamente, à centralização porque há o controle e a supervisão da Procuradoria Jurídica, instalada na reitoria, sobre todos os processos de execução de contratos, compras e despesas. A esse propósito, destaca um dirigente:

“Em relação à descentralização, na prática, acontece a questão da descentralização financeira, a parte da área de ensino, pesquisa e extensão. A única parte que poderia fluir melhor se tivesse uma estrutura melhor seria, por exemplo, a procuradoria jurídica porque tudo tem que passar pela procuradoria.” (Dir. M).

No estatuto da organização IFRN, encontra-se declarado explicitamente que ela adota uma política de descentralização, por meio de gestão delegada, haja vista que: “O Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte tem administração de forma descentralizada, por meio de gestão delegada, em consonância com os termos do art. 9º da Lei nº. 11.892/2008” e “Os Diretores-Gerais dos *Campi* respondem solidariamente com o Reitor por seus atos de gestão, no limite da delegação.” (Estatuto do IFRN).

De acordo com Mintzberg (1995: 213), delegar significa, numa descentralização vertical, a dispersão do poder formal pelo dirigente máximo situado no vértice estratégico. Algumas situações indicam uma tendência do exercício do poder no patamar em que a informação se encontra mais eficazmente acumulada. Quanto à definição, segundo o autor, a descentralização vertical contempla a cadeia de autoridade, ficando o poder em algumas organizações no vértice estratégico e em outras, sendo delegado para níveis da linha hierárquica e, em alguns casos, para a base da linha hierárquica, podendo até ultrapassá-la e chegar ao centro operacional (Mintzberg, 1995: 241). Nas falas dos dirigentes do IFRN, como exemplo: “Na descentralização, às vezes, o *campus* não quer obedecer à política definida pela reitoria, você descentraliza, mas, na ponta, as pessoas não querem obedecer à norma da reitoria e sim, à

norma daquele gestor.” (Dir. B), percebe-se a oscilação da descentralização vertical do poder e indícios de manifestação dos atores nesse processo:

“Falta as vezes as pessoas assumirem que numa descentralização de poderes as pessoas detenham poder, mas detenham uma responsabilidade sobre aquele poder que têm.” (Dir. R).

“Esses colegiados atuam muito mais na análise para a homologação dos documentos encaminhados de ações estratégicas para traçar as políticas, especialmente o Consup [Conselho Superior], do que, na realidade, de traçar, de construir as políticas de desenvolvimento da Instituição.” (Dir. R).

A reunião de nº 10 do Colégio de Dirigentes efetivou, como ponto polêmico da sessão, a necessidade de aprovação de quadro com detalhamento da jornada de trabalho de 8 (oito) ou de 6 (seis) horas/dia para os servidores técnico-administrativos dos setores integrantes das estruturas administrativas dos *campi*, até então, todos trabalhando, diariamente, em regime de 6 (seis) horas, com vistas ao atendimento de prazos e procedimentos de cumprimento de Acórdão do Tribunal de Contas da União, sob pena de multa aos gestores e possíveis desdobramentos de irregularidade nas contas do exercício. Em síntese, observou-se que foi apresentado o quadro por comissão de especialistas anteriormente designados para o desenvolvimento do estudo:

“Seguiu-se a este, momento de muitos questionamentos quanto ao cumprimento do Acórdão/TCU [Tribunal de Contas da União], encaminhamentos ambíguos, desentendimentos, além de cruzamento de informações não pertinentes ao tema, mas que, ao final, ‘por descobertas’, redundou em deliberação consensual que aprovou o quadro anteriormente referenciado e estabeleceu medidas a serem executadas em nível dos *campi*, respaldadas por cada diretor-geral.” (Observação *in loco* na reunião nº 10 do Colégio de Dirigentes).

Os fragmentos refletem a dinâmica da organização que não se apresenta clara e fortalecida, oscilando entre características de centralização burocrática e opções de ambiguidade de descentralização, autonomia e participação/democratização. Na visão do Dirigente S: “Quando a questão é boa para os *campi*, é ótimo descentralizar, mas, quando acontece algum problema, eles não querem a descentralização, jogam tudo na responsabilidade da reitoria”. Corroborando essa ideia, os Dirigentes N e B, assim, se expressam:

“O Diretor-Geral quer ter uma delegação de competência só do que é bom, quando é uma situação mais difícil de dizer ao servidor, ele quer que o reitor resolva, o que eu vejo é que o Diretor-Geral tinha que assumir o que está escrito na delegação de competência, ele tem que se apoderar do conhecimento do que está ali, se apropriar daquele conhecimento e tem que decidir situações que estão vindo para o reitor decidir que não deveria, já que existe um processo de descentralização e de autonomia baseado numa portaria.” (Dir. N).

“Embora poderemos sentir na grande maioria das solicitações o pessoal querendo que a reitoria decida, querendo que as Pró-reitorias decidam, aos poucos, percebemos que essa estrutura é boa e ela está se consolidando, cada vez mais, como uma ação descentralizada e que essa autonomia só faz crescer o instituto como um todo.” (Dir. B).

A descentralização implica, portanto, uma ação e espaços de autonomia partilhada entre a reitoria e os *campi* que reflete, por sua vez, a concepção dos Institutos Federais, nos termos da lei de criação dessas organizações educacionais. Para o Dirigente A: “o que observamos é que o *campus* todas as vezes que tem dificuldade em tomar uma decisão transfere. Pelo menos, com a Pró-reitoria de pesquisa isso é comum, todas as vezes que era para dizer ‘não, aqui não pode’ ele prefere não dizer”.

Referente à subcategoria Autonomia, assim, se posicionam os dirigentes:

“A gente percebe que a autonomia, na verdade, não é uma autonomia absoluta, é uma autonomia relativa porque nós dependemos muito da reitoria, mesmo os diretores tendo essa autonomia pedagógica, administrativa e tal mas termina dependendo muito das diretrizes oriundas da reitoria.” (Dir. U).

“A reitoria pensando estratégico também começaria a se preocupar com essas situações que saem do controle dela, porque saem do controle porque as pessoas, provavelmente, estão se sentindo um tanto soltas, nos *campi* por causa da autonomia, mas a autonomia tem que ser limitada, tem que ter autonomia, mas, por exemplo, dentro de um determinado limite, dentro do limite você pode executar.” (Dir. E).

Dos documentos e observações, vieram alguns outros elementos relativamente à Autonomia que se somam e apresentam situações reveladoras complementares às falas dos dirigentes:

“O valor da bolsa entrou no planejamento/2013 dos *campi* e já está sendo executado desde março, tornando esse momento de deliberação inútil, uma vez que foi decidido sem ouvir o Consup [Conselho Superior].” (Observação *in loco* na reunião nº 3 do Conselho Superior).

“A ação do Consup [Conselho Superior] quanto à criação de cursos no IFRN, diferente da sua competência, se restringe a homologar as decisões do Consepex [Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão].” (Observação *in loco* na reunião nº 4 do Conselho Superior).

A investigação no que diz respeito à revisão do Estado da Arte e Fundamentação Teórica, constante do capítulo I, de Escola de Aprendizes Artífices a Centro Federal de Educação Tecnológica deste estudo, aponta que o IFRN iniciou suas atividades no campo da autonomia no início da década de 1960, quando o governo brasileiro se utilizou de força da Lei nº 3.552, de 16 de fevereiro de 1959, para transformar os seus 23 (vinte e três) estabelecimentos de ensino industrial, então escolas industriais, em autarquias, concedendo-lhes autonomia administrativa, financeira e didático-pedagógica.

Desse contexto de descentralização e autonomia²⁹⁶ que constitui a atual dinâmica do IFRN, emergiram de documentos analisados e observações realizadas vários registros, e as entrevistas evidenciaram o caráter participativo e democrático na organização. Considerando que a “autonomia da escola” não deve ser restrita a uma dimensão legal, Barroso (2005: 110) chama a atenção para a dimensão social do próprio conceito de autonomia:

“Neste sentido, a autonomia da escola tem sempre uma dimensão ética, social e política, que, no caso de um serviço público de educação nacional, deve contribuir para construção de um ‘bem comum local’ que garanta, em condições de igualdade, equidade e eficácia, a educação de todas as crianças e jovens que freqüentam uma determinada escola”.

Considerando as perspectivas de transformação das instituições públicas educacionais em organizações sociais, na Europa, Magalhães (2010: 62) observa que:

“A autonomia institucional, enquanto instrumento de governo dos sistemas de ensino superior, tem, neste caso, como pressuposto que, assim, as instituições desenvolvem a capacidade de responder mais eficiente e eficazmente às alterações do meio ambiente organizacional”.

Dos dados anteriormente referidos, foram detalhados, especialmente, no tocante à Participação, a observação de que: “As atividades da Ouvidoria e o Gabinete Itinerante foram referenciados como espaço de participação e democracia” (Observação *in loco* na reunião nº 1 do Conselho Superior) e quanto aos documentos, o especificado no Plano de Desenvolvimento Institucional, que esclarece e explicita: “Metodologicamente, a construção do PDI se deu com a participação de todos os segmentos da comunidade escolar”.

No tocante à composição da alta hierarquia do poder constituído da gestão administrativa da organização IFRN, a fala do dirigente, a seguir, é bastante esclarecedora:

“Essas duas instâncias de administração superior de decisão, esses dois colegiados superiores, principalmente a instância máxima que é o conselho superior, onde, dentro dele, temos, obviamente, a participação do reitor como presidente, a participação paritária entre docentes, técnico-administrativos e alunos, como representantes da comunidade interna da instituição e a participação da sociedade civil fortalece a Instituição e, de certa forma, faz um controle social da ação do reitor, porque está acima do reitor. É um ponto positivo. É um controle democrático social da ação da reitoria.” (Dir. R).

²⁹⁶ Conforme Barroso (2005: 108): “De um ponto de vista formal-legal a ‘autonomia da escola’ significa que os estabelecimentos de ensino dispõem de uma capacidade de decisão própria (através dos seus órgãos representativos em função das suas competências), em determinados domínios (estratégicos, pedagógicos, administrativos e financeiros), que se exerce através de atribuições, competências e recursos, transferidos ou delegados de outros níveis da administração. Neste sentido, e no quadro da administração da escola pública (que é a situação a que estou a referir-me) a autonomia é sempre relativa e desenvolve-se num quadro de múltiplas dependências, de que se destacam a tutela de diferentes serviços centrais e regionais do Ministério da Educação; as atribuições e competências das autarquias; os direitos dos cidadãos (em particular os alunos e suas famílias); os saberes, competências e direitos profissionais dos professores”.

No IFRN, as deliberações acontecem na perspectiva da participação representativa por meio dos colegiados, mas também ocorre a participação individual do ponto de vista da comunidade acadêmica, que, segundo estudos realizados por Silva (2012: 299), apontam que essa participação se manifesta, de acordo com o contexto, em três níveis (“ativa, reservada e passiva”), com maior predominância da participação ativa. Assim, esse aspecto de cunho democrático está presente nas falas dos entrevistados, a saber:

“As decisões são democráticas, primeiro porque são tomadas por pessoas que foram eleitas pela comunidade acadêmica, reitor tem eleição, diretor-geral tem eleição, vivem em uma realidade de uma democracia representativa onde ocorre a decisão tomada por um diretor eleito, representando sua comunidade acadêmica.” (Dir. R).

“A gente teve inclusive discussões sobre regimento e sobre as dificuldades de você fazer realmente que o regimento traduza aquilo que se quer, regimentos propostos que seriam aprovados pelo Consup [Conselho Superior]. Tivemos dificuldade de desenvolver uma certa compreensão para que o documento se tornasse prático de verdade. E, me lembro também de outras discussões que tivemos, como a do remanejamento, que, reiteradamente, vem para Consup fazer essa deliberação.” (Dir. F).

“Nessas relações que temos institucionalmente, a democracia prevalece, se a sua opinião é diferente da minha e a sua capacidade de articulação foi maior que a minha, e a sua ideia prevaleceu, isso não faz com que a decisão tenha sido sua, mas a partir de uma construção que você fez. Então, eu considero isso democrático, eu posso até ter pontualmente uma divergência ou outra “ah eu acho essa decisão devia ter sido aquela, aquela outra”, mas, em linhas gerais, a nossa instituição tem um aspecto democrático muito forte.” (Dir. L).

Como complemento e em articulação com as falas referenciadas dos dirigentes, cabem destaque algumas observações que remetem ao entendimento e objetivos, atribuídos pelos atores ao processo democrático no interior da organização: “todo mundo quer mais democracia e menos trabalho”; e, que “na nossa democracia ninguém fala em deveres, somente em direitos.” (Observações *in loco* na reunião nº 9 do Colégio de Dirigentes).

Sobre o processo de participação dos atores no interior da organização, documentos apontam que isso tem acontecido nos processos de construção de diferentes documentos, inclusive na atualização e construção do projeto político-pedagógico. Assim, destaca:

“Com o propósito de implementar um processo democrático de (re)construção do Projeto Político-Pedagógico, elegeu-se a metodologia participativa. Em uma perspectiva crítica, tomaram-se, como referência, os pressupostos teórico-metodológicos dos projetos anteriores e as experiências acumuladas nos vários processos de construção desses projetos institucionais.” (Projeto Político-Pedagógico).

“O Conselheiro relatou, com base em sua experiência, que o IFRN está à frente de muitas outras instituições da Rede Federal, na gestão democrática e no tratamento de várias questões, inclusive o remanejamento, mas disse

acreditar que a Instituição está falhando porque ainda não se preparou para o fim do remanejamento.” (Ata da reunião nº 3 do Conselho Superior).

O entrelaçamento dos dados e informações recolhidos neste estudo empírico, anteriormente apresentados, demonstram uma característica de movimento pendular da organização IFRN entre bases legais burocráticas e bases conceituais da anarquia organizada²⁹⁷, com certo nível de vocação, para articulações débeis que se estabelecem como pontes entre as imposições normativas definidas no plano das orientações para a ação e as ambiguidades do plano da ação organizacional real (Lima, 2011a), permeado de conflitos e fragilidades.

A origem e a Constituição dos Institutos Federais é a Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, conseqüentemente, isto condiciona muito a atuação da organização aos aspectos formais desse dispositivo legal, conforme confirmam alguns dos registros coletados: “Nós temos um documento que é a lei, e a instituição não pode deixar de atender ao que está estabelecido na lei.” (Observação *in loco* na reunião nº 3 do Colégio de Dirigentes) e “Recomendar ao Colégio de Dirigentes sobrestar a Deliberação nº 03/2013-CODIR.” (Resolução nº 15/2013 do Conselho Superior); entre outros.

Por outro lado, em vários casos, as dificuldades geradas pela própria legislação concorrem para a efetivação de ações ambíguas de configuração anárquica (Cohen, March e Olsen, 1972) e/ou estruturas debilmente articuladas (Weick, 1976), como, por exemplo: a lei ter criado uma estrutura sistêmica de 5 (cinco) pró-reitorias e, no IFRN, estatutariamente, ter havido uma ampliação para 8 (oito) desses órgãos sistêmicos; a lei ter definido, como órgãos superiores, o Colégio de Dirigentes e o Conselho Superior, tendo o IFRN, estatutariamente, criado mais um colegiado superior: o Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão; achado de 61 (sessenta e um) itens pautados (neste número, não está incluído o tópico informes, geralmente, presente em todas as reuniões) em 12 (doze) reuniões do Colégio de Dirigentes, tendo o colegiado emitido, somente, 15 (quinze) Deliberações no ano de 2013, o que corresponde a, apenas, 1 (uma) decisão, entre cada 4 (quatro) temas avaliados e/ou debatidos, caracterizando uma situação de estrutura dispersa; e ser própria da natureza anárquica, a estrutura organizacional matricial dos Institutos Federais, criada por lei, envolvendo uma reitoria e os *campi*, estes constituídos por unidades escolares com múltiplas autonomias e princípios de descentralização (Mintzberg, 1995) administrativa.

²⁹⁷ Neste trabalho de pesquisa voltado a caso de uma organização educativa, apesar do natural surgimento de elementos conceituais dos modelos teóricos de sistema social e político, conforme anteriormente esclarecido, estão sendo privilegiadas as lentes do “modo de funcionamento dístico” da escola como organização (Lima, 2011a).

Submetido às “lentes” do “modo de funcionamento díptico da escola como organização” (Lima, 1992a), o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte, percebido e caracterizado como uma organização composta de várias organizações educativas, revela-se, na ação, uma configuração simultânea de base burocrática e anárquica, resultado de um modelo de gestão de autonomia partilhada entre uma sede executiva (reitoria) e os *campi* (unidades escolares), com base em princípios de descentralização, num contexto de convivência relativa de poder entre dirigentes de vários níveis hierárquicos, submetidos a uma estrutura matricial de características híbridas, para atendimento a um funcionamento organizacional *multicampi*, com ofertas educacionais nos vários níveis da educação nacional, convergindo, assim, para a delimitação de uma imagem espacial, de feição debilmente articulada.

Caminhando para a finalização deste trabalho de caráter empírico, inclusive, já partindo para a última parte, ou seja, as considerações finais da tese em questão, semelhantemente ao momento dos passos iniciais, surgem as inquietações quanto às lacunas e às deficiências, as quais não foram devidamente superadas devido à incapacidade de visão e ao pouco conhecimento do investigador, para ter aprofundado, no momento exato, adequado, as atividades do estudo. Contudo, há uma convicção compensadora, da amplitude de conhecimento conquistada relativamente às organizações educativas, especialmente, da forma de organização dos Institutos Federais, criados por lei no Brasil, com características organizacionais próprias, visando atuar na educação científica, profissional e tecnológica, em todos os níveis e modalidades da educação nacional.

CONSIDERAÇÕES CONCLUSIVAS

Neste último tópico abordado neste trabalho de tese, após transcorridos, praticamente, 3 (três) anos do início de amplos, ininterruptos estudos e, acima de tudo, de grande crescimento intelectual, importa retornar um pouco à questão do desafio que consiste em estudar a dinâmica de administração do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia - organização educativa criada pelo governo brasileiro pela Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, com características organizacionais formalmente diferenciadas de universidade e dos demais estabelecimentos educacionais existentes no país, inclusive, de outras organizações escolares existentes em países dos continentes Americano e Europeu, regiões de forte vinculação acadêmica e de intercâmbio educacional com o Brasil.

A organização Instituto Federal, apesar de ser proveniente de arranjos organizacionais diversos, representa a sucessão de Unidades Escolares de educação profissional e tecnológica – centenárias – evidenciando, assim, uma estruturação tipo funcional, de hierarquização verticalizada e características burocráticas.

O advento de um ato jurídico-legal (lei) - iniciativa do Ministério da Educação do Brasil - promoveu uma desarrumação organizacional nas referidas unidades educacionais do país, em função da criação de uma organização autárquica (Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia) com estrutura *multicampi*, com autonomia administrativa e didático-pedagógica para oferta acadêmica em todos os níveis da educação escolar nacional.

Nesse contexto e considerando como premissa de partida que o Instituto Federal enquanto organização, sob a ótica dos modelos teóricos, apresentava-se como “sistema debilmente articulado” (Weick, 1976), com atuação apoiada em perspectivas da burocracia racional e/ou da anarquia organizada (Lima, 1992a), visando à ampliação de conhecimentos desenvolveu-se estudo em contexto mais amplo, da escola como organização, para o aprofundamento da compreensão da dinâmica da natureza burocrática e/ou anárquica da administração dessa organização de educação profissional e tecnológica, de estruturação *multicampi*, com atuação nos vários níveis da educação nacional, e seus reflexos nos processos de descentralização, poder e autonomia de gestão, envolvendo as relações entre os órgãos colegiados superiores, a reitoria que representa o órgão executivo de administração central e, ainda, os *campi*.

Tomando como referência o ponto de partida, a investigação, além dos resultados acerca da realidade debilmente articulada – mais adiante detalhada, nestas conclusões - apresentou uma condição indicativa, inicialmente, não alvo de expectativa do investigador, a de que, atualmente, já com 6 (seis) anos de sua criação, conforme demonstrado pelos dados empíricos, a comunidade interna do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte ainda não assimilou a função social da nova organização, sua estruturação, finalidades e objetivos, não obstante todos esses pressupostos estarem determinados na Lei nº 11.892/2008 que criou os Institutos Federais.

Com respaldo nas conceituações do “modo de funcionamento díptico” da escola como organização (Lima, 1992a), foi possível aprofundar o “olhar” sobre a imagem do Instituto Federal do Rio Grande do Norte, produzida no espaço entre as dimensões racional e anárquica e desocultar das ações *multicampi* e de ofertas multiníveis, um funcionamento permeado de débeis articulações, próprias do modelo teórico de “sistema debilmente articulado”, consonantes com o conjunto dos 8 (oito) tipos regulares de “acoplamentos frouxos”, delimitados por Orton e Weick (1990).

Dos estudos empíricos, projetaram-se realidades de articulações débeis, compatíveis com os referidos tipos, discriminados abaixo:

- a) Entre indivíduos – desempenhados por interesses de professores e/ou grupo de professores no tocante a questões didático-pedagógicas e distribuição de disciplinas e cargas horárias.
- b) Entre subunidades – caracterizadas pelo envolvimento das dimensões sistêmicas de pró-reitorias e diretorias de: administração, desenvolvimento institucional, ensino, extensão, gestão de assuntos estudantis, gestão de pessoas, gestão de tecnologia da informação e pesquisa e inovação, na reitoria e junto às demais estruturas administrativas dos diferentes *campi*.
- c) Entre organizações – decorrentes da estruturação híbrida da organização Instituto Federal, composta de uma reitoria como órgão executivo e de um conjunto de organizações educativas (*campi*) com autonomia administrativa, numa configuração organizacional de rede regional, submetida a Projeto Político-Pedagógico (PPP) e Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), unificados.
- d) Entre organizações e ambientes – vinculação da ação educativa de ensino (oferta de cursos) à população e de projetos de pesquisas e extensão ao desenvolvimento regional, numa

perspectiva de diminuição das desigualdades e de um desenvolvimento social sustentável, comprometidos com a realidade dos respectivos territórios.

- e) Entre ideias – associadas a políticas e objetivos individuais e/ou ideológicos sem consistência administrativa, muitas vezes, por falta de respaldo jurídico, além de concepções e imagens advindas de controles internos e externos, geralmente patrocinadas por auditorias.
- f) Entre níveis hierárquicos – ocorrem pelas dificuldades de comunicação e consenso verticais nas estruturas departamentalizadas da reitoria e dos *campi*, além das vinculações de centralização e descentralização promovidas em decorrência da funcionalidade de configuração matricial organizacional envolvendo tomadas de decisões entre a reitoria e os *campi*.
- g) Entre atividades – geralmente vinculadas a ocorrências e/ou eventos propostos sem programação prévia ou necessitados de decisão, originários de uma Unidade Administrativa, requerendo aprofundamento de análise no tocante à relação entre o problema e as definições.
- h) Entre intenções e ações – vinculadas à divisão clássica entre o pensar e agir, vivenciadas entre as proposições pensadas no momento inicial do planejamento e a implementação das atividades e projetos quando da etapa de execução dos planos, situação muito afetada na organização pelas mudanças dos cenários vivenciados pelos *campi*, no âmbito interno por alterações de calendários acadêmicos e na perspectiva externa, pela dependência de recursos de investimentos de financiamento de projetos por parte do governo federal.

As referências e conhecimentos envolvidos no estudo convergem para uma imagem multifacetada do Instituto Federal enquanto organização educativa composta de organizações educacionais, ou seja, uma forma organizacional emergente, no quadro em que “a categoria *escola* se pode revelar mais complexa, ou, até mesmo, problemática, em termos de estudo” (Lima, 2011b). Ainda segundo o autor:

“Isto significa que hoje, embora façamos referência, a maior parte das vezes, a escolas, quando falamos de organizações escolares - e nesse caso falamos da escola como organização -, isso não significa que a escola esgote as dimensões organizacionais da educação escolar. Existe, para além dela, uma organização, ou macroorganização, escolar mais ampla, certamente com especificidades empíricas e teóricas, mas nem por isso para além das capacidades interpretativas das abordagens sociológicas das organizações educativas.” (Lima, 2011b: 160).

A organização Instituto Federal do Rio Grande do Norte abrange múltiplas dimensões, conforme demonstrado no tópico IFRN: o modelo de gestão em ação apresentado no capítulo V, com fulcro em leituras interpretativas de imagens, tais como: “instituto racional/burocrático”, “instituto anárquico”, “instituto debilmente articulado” e instituto sob a perspectiva do “modo de funcionamento díptico”.

Teoricamente, o Instituto Federal, organizacionalmente, enquadra-se e pode ser igualado, em termos de parâmetros, à configuração de uma Estrutura Divisionalizada (Mintzberg, 1995). Compõe-se da sede (reitoria), coordenando um conjunto de organizações educativas semiautônomas (*campi*), cada uma com estrutura administrativa própria, responsável pela implementação das ações de ensino, pesquisa e extensão, de atendimento à sociedade, com base nas decisões políticas centralizadas nos órgãos superiores. A reitoria e órgãos superiores se incumbem das funções estratégicas, da alocação geral de recursos, da definição de políticas e supervisão direta do desempenho dos *campi*, com respaldo em normas e regulamentos legalmente estabelecidos, inclusive o Projeto Político-Pedagógico (PPP) e o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI).

Considerando, ainda, o contexto do plano das orientações para a ação organizacional, a estrutura divisionalizada se delinea, matricialmente, de forma vertical, horizontal e transversalmente, integrando unidades dos organogramas da reitoria e dos *campi*, bem como associada às medidas de descentralização e autonomia partilhada, especialmente, entre o Reitor e os Diretores-Gerais dos *Campi*, estabelecendo, assim, o que se percebe como uma “convivência relativa de poder”.

Na prática organizacional, essas partilhas de poder necessitam de articulações fracas para funcionar, adequadamente, com certo equilíbrio, em função dos níveis de independência dos atores. O campo de tensões e de relações de forças que se cria entre administração central, a gestão dos *campi* e as comunidades escolares, na maioria do tempo de estabilidade, advinda de consensos e acomodações, oportunizam, também, instabilidades e conflitos, em muitos casos, neutralizados pelas partes e pessoas a agirem sob uma certa coerência de confiança (Orton e Weick, 1990), situações que umas atribuem às outras partes, a pressuposição de ação com honestidade e transparência.

Os estudos conferem à organização Instituto Federal uma condição de hibridismo, imposta pelo próprio poder racional, tanto no plano administrativo com a estruturação *multicampi*, como na área acadêmica pelas ofertas nos vários níveis da educação nacional. Esses panoramas de perspectivas organizacionais complexas, não obstante as apropriadas explicações separadamente pelos diversos

modelos teóricos de análise, na continuada ação de funcionamento organizacional convivem e ocorrem simultaneamente.

Para um quadro dessa magnitude, a perspectiva teórica de maior consistência apresentada diz respeito ao “modo de funcionamento díptico” da escola como organização (Lima, 1992a), uma vez que se fundamenta numa matriz conceitual teórica que melhor apropria o *continuum* da realidade das organizações educativas, entre outras, suas complexidades, racionalidades e ambiguidades.

Pelos dados, conhecimento e experiência dos atores expostos no capítulo VI, fica reforçada a importância da teoria do “díptico” no estudo de caso do IFRN, para expor suas imagens de objetividade e certeza da ordem burocrática, além das opostas, das desconexões e ambiguidades, da ordem anárquica, sem privilegiar nenhuma delas. Das informações articuladas e entrelaçadas, ficou evidente que, para a comunidade, ainda não está patente a real função do IFRN, sendo este o principal objeto do conflito ou da falta de compreensão: a definição dos níveis da educação nacional que devem integrar as ofertas a serem implementadas pelos diversos *campi*, tendo em vista uma expectativa geral da inviabilidade de que todos os *campi* possam manter ofertas nos diversos níveis educacionais, somada a preocupação com o risco de perda na qualidade do trabalho acadêmico realizado, desde que todas essas ofertas, simultaneamente, venham a ocorrer.

A estruturação *multicampi*- outro diferencial organizacional dos Institutos Federais – representou, no estudo, um “elo” entre os modelos da burocracia e da anarquia organizada, projetando a imagem da débil articulação como de centralidade na configuração do IFRN. Nessa articulação débil, é comum a presença de elementos de conexão objetiva (por mínimo que sejam) e de ambiguidades, constituindo, assim, uma unidade de ligação frouxa (débil).

O que se apresenta, na relação dos colegiados superiores com a administração dos *campi*, por exemplo, o Colégio de Dirigentes, é de cumprimento parcial das deliberações deste por parte das comunidades, em decorrência, entre outras coisas, da atuação das estruturas ocultas e ações não oficiais dos atores.

No tocante ao Conselho Superior, a fragilidade avança devido à pouca apropriação dos membros quanto às atribuições e atuação mais ampla como conselheiro, bem como devido ao escasso conhecimento da realidade organizacional, transformando, assim, o colegiado, em muitos casos, num órgão de validação de políticas, produzidas pela administração, competência original do Conselho.

Com relação a outro aspecto desse quadro de estruturação *multicampi*, importa mencionar as articulações que se processam em nível da administração da reitoria e dos *campi*, onde dirigentes expressam a visão do afrouxamento da burocracia até o limite da quase perda de controle. No âmbito deste recorte, é pertinente tratar das condições e procedimentos da descentralização e autonomia vivenciados. A política de descentralização desenvolvida pela reitoria numa perspectiva de autonomia partilhada com os *campi*, até o momento, é percebida pelos dirigentes como parcial, devendo, ainda, avançar muito, no sentido de viabilizar a autonomia, necessária para que os *campi* não dependam da reitoria, como atualmente acontece, quanto a diretrizes nas áreas administrativas (inclusive gestão de pessoas) e pedagógicas, além da interferência desarticulada de pró-reitorias e diretorias sistêmicas, na atuação junto a coordenações, professores e servidores técnico-administrativos dos *campi*, com vistas ao atendimento de projetos e programações de seus respectivos interesses.

Por outro lado, emerge um certo nível de concordância, quanto a posicionamento político ou de acomodação dos dirigentes dos *campi*, no tocante à não execução do nível de autonomia delegada, transferindo e submetendo à reitoria solicitações de decisões naquelas situações que venham representar a possibilidade de desgaste individual junto a servidores ou da sua imagem como dirigente junto à respectiva comunidade ou até em certas condições, que a questão ultrapasse os limites do *campus*. Nessa circunstância, é frequente a ocorrência envolvendo processos disciplinares de apuração de responsabilidade contra servidores.

Apesar de não haver assumido posição de evidência, neste estudo, não se torna menos importante o registro, nestas linhas finais, dos achados da investigação relativamente à Participação e Democracia no IFRN, que indicam a existência de um processo democrático em evolução, ao mesmo tempo a disposição das pessoas quanto à participação nas decisões de grande consequência para os destinos da organização.

Ultimando estas considerações conclusivas, há o entendimento de que é inaceitável a pretensão de considerar pronto, completo, perfeito o estudo do tema efetivado no contexto de uma aparente nova forma organizacional escolar, no caso, o Instituto Federal.

Existe, pacificamente, uma certa convicção de que o conhecimento evolui para uma condição ou para um nível maior de compreensão, frágil, pelos limites de entendimentos parciais e, às vezes, insuficientes.

No entanto, é importante deixar patente que o estudo em questão – fruto de uma vasta e atualizada literatura indicada, com muita pertinência, pelo orientador – servirá para incitar novas e aprofundadas investigações e estudos científicos com o desiderato de alcançar patamares mais elevados no campo teórico dos modelos organizacionais emergentes, mas nunca acabado, considerando que o conhecimento é mutável, passível de emendas, sugestões e aperfeiçoamentos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFONSO, Almerindo J. (1998). Ensino Superior Português Frente à Intergração Europeia. *In* MOROSINI, Marília Costa (org), 1998: 77-86. *MERCOSUL/MERCOSUR: políticas e ações universitárias*. Campinas: Autores Associados.
- AFONSO, Almerindo J. (2005). Prefácio. *In* FLORES, Manuel, 2005: 11-14. *Agrupamento de Escolas – indução política e participação*. Coimbra: Almedina.
- AFONSO, Almerindo J. (2007). Escola pública, professores, currículo e cidadania – um breve olhar sociológico. *Revista E-Curriculum* (<http://www.pucsp.br/ecurriculum>) - ISSN: 1809-3876, v. 2, n.2, *entrevistas*. São Paulo.
- AFONSO, Natércio (2005). *Investigação Naturalista em Educação: um guia prático e crítico*. Porto: Asa Editores.
- AGULHON, Catherine (2002). O ensino profissionalizante na Europa: mudanças e contradições; tradução de Guilherme João de Freitas Teixeira. *In* TRINDADE, Hégio & BLANQUER, Jeab-Michel (orgs), 2002: 209-218. *Os desafios da educação na América Latina*. Petrópolis: Vozes.
- ALVES, Márcio Moreira (1968). *Beabá dos MEC-USAID*. Rio de Janeiro: Edições Gernasa.
- AMADO, João (2000). A Técnica de Análise de Conteúdo. *Revista Referência* (2000: 53-63) - ISSN 0874-0283, n.5. Coimbra.
- AMARAL, Alberto (2010). Tendências recentes dos sistemas de avaliação do ensino superior na Europa. SÍSIFO / *Revista de Ciências da Educação* (2010: 51-62) - ISSN 1646 - 4990, v. 12, conferências. Lisboa.
- AMARAL, Nelson Cardoso (2011). O financiamento da expansão das instituições federais de ensino superior no contexto de um novo Plano Nacional de Educação 2011-2021. *In* OLIVEIRA, João Ferreira (org), 2011: 63-86. *O campo universitário no Brasil: políticas, ações e processos de reconfiguração*. Campinas: Mercado de Letras.
- ANTUNES, Fátima (2012). “Sintonizar” a educação para o mercado na “Europa”? Da reforma ao “chão da fábrica”. *In* LUCENA, Carlos e SILVA JÚNIOR, J. dos R. (orgs), 2012: 179-215. *Trabalho e educação no século XXI: experiências internacionais*. São Paulo: Xamã.

- ANTUNES, Fátima (2013). Reforma do Estado e políticas públicas: a governação em ação (Notas de um estudo no campo da Educação e Formação de Adultos em Portugal). In PERONI, Vera Maria Vidal (org), 2013: 82-119. *Redefinições das fronteiras entre o público e o privado: implicações para a democratização da educação*. Brasília: Liber Livro.
- AZEVEDO, José Clóvis de (2002). A Escola Cidadã: a experiência de Porto Alegre. In TRINDADE, Héglio & BLANQUER, Jeab-Michel (orgs), 2002: 238-253. *Os desafios da educação na América Latina*. Petrópolis: Vozes.
- AZEVEDO, Mário L. N. (2008). O modelo inglês de educação superior e o Processo de Bolonha: integração, internacionalização ou mercadorização do espaço europeu de educação superior? In AZEVEDO, Mário L. N. (org), 2008: 251-269. *Políticas públicas e educação: debates contemporâneos*. Maringá: Eduem.
- BALDRIDGE, J.Victor (1971). *Power and Conflict in the University. Research in the Sociology of Complex Organizations*. New York: John Wiley.
- BALDRIDGE, J. Victor; CURTIS, David V.; ECKER, George e RILEY, Gary L. (1978). *Policy Making and Effective Leadership*. San Francisco: Jossey-Bass, Inc., Publishers.
- BARDIN, Laurence (1977). *Análise de Conteúdo*; tradução de Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70.
- BARROSO, João (2005). *Políticas Educativas e Organização Escolar*. Lisboa: Universidade Aberta.
- BARROSO, João (2013). Autonomia das escolas: entre público e privado. In PERONI, Vera Maria Vidal (org), 2013: 48-57. *Redefinições das fronteiras entre o público e o privado: implicações para a democratização da educação*. Brasília: Liber Livro.
- BASSI, Marina; BUSSO, Matias, URZUA, Sérgio e VARGAS, Jaime (2012). *Desconectados: habilidades, educação e emprego na América Latina*. Washington, D.C: BID Educação.
- BASTOS, João Augusto S. L. A. (1997). Os Centros Federais de Educação Tecnológica – CEFETs: Núcleos de Inovação Tecnológica. *Revista Educação & Tecnologia* (1997: 44-66) – ISSN 2179-6122, n.2. Curitiba.
- BELL, Judith (1991). *Doing your research project: a guide for first-time researchers in education and social Science*. Philadelphia: Open University.
- BERGER, Peter L. (1983). *Perspectivas sociológicas: uma visão humanística*; tradução de Donaldson M. Garschagen. 6ª ed. Petrópolis: Vozes.

- BEZERRA, Luzia F. C. (2006). As Bases da Industrialização Brasileira à Época do Desenvolvimento do Ensino Técnico. In PEGADO, Erika Araújo da Cunha (org), 2006: 12-27. *A trajetória do CEFET-RN desde a sua criação no início do século XX ao alvorecer do século XXI*. Natal: Editora CEFET-RN.
- BIANCHETTI, Lucídio e MATTOS, Valéria (2011). A expansão da educação superior na Europa: análise de impactos do tratado de Bolonha. In SILVA JÚNIOR, J. dos R.; CATANI, Afrânio Mendes e MENEGHEL, Stela Maria (orgs), 2011: 65-93. *A cultura da universidade pública brasileira: mercantilização do conhecimento e certificação em massa*. São Paulo: Xamã.
- BILHIM, João Abreu (2001). *Teoria Organizacional. Estruturas e Processos*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa (2ª ed.).
- BLAU, Peter M. e SCOTT, William R. (1970). *Organizações formais: uma abordagem comparativa*; tradução de Maria Ângela e Lobo Freitas Levy - coordenação de Augusto Reis. São Paulo: Atlas.
- BOGDAN, Roberto C. e BIKLEN, Sari Knopp (1994). *Investigação Qualitativa em Educação: uma introdução à teoria e aos métodos*. Porto: Porto Editora.
- BOHM, David (1992). *A Totalidade e a Ordem Implicada*; tradução de Mauro de Campos Silva - revisão técnica de Newton Roberval Eichenberg. São Paulo: Editora Cultrix.
- BORDENAVE, Juan E. D. (1994). *O que é participação*. Revisão: Luis R. S. Malta e Rosângela M. Dolis. 8ª ed. São Paulo: Brasiliense.
- BOURDIEU, Pierre (1989). *O Poder Simbólico*; tradução de Fernando Tomaz. Lisboa: Difusão Editorial.
- BRASIL. (1909). *Decreto nº 7.566, de 23 de setembro de 1909*. Recuperado em 5 dezembro, 2013, de http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf3/decreto_7566_1909.pdf.
- _____. (1918). *Decreto nº 13.064, de 12 de junho de 1918*. Recuperado em 5 dezembro, 2013, de <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-13064-12-junho-1918-499074-norma-pe.html>.
- _____. (1934). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934*. Recuperado em 12 dezembro, 2013, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7%C3%A3o34.htm.
- _____. (1937a). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1937*. Recuperado em 5 dezembro, 2013, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7%C3%A3o37.htm.

- _____. (1937b). *Lei nº 378, de 13 de janeiro de 1937*. Recuperado em 5 dezembro, 2013, de <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/L378.pdf>.
- _____. (1942a). *Decreto-Lei nº 4.048, de 22 de janeiro de 1942*. Recuperado em 12 dezembro, 2013, de <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-4048-22-janeiro-1942-414390-publicacaooriginal-1-pe.html>.
- _____. (1942b). *Decreto-Lei nº 4.073, de 30 de Janeiro de 1942*. Recuperado em 12 dezembro, 2013, de <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-4073-30-janeiro-1942-414503-publicacaooriginal-1-pe.html>.
- _____. (1942c). *Decreto-Lei nº 4.127, de 25 de fevereiro de 1942*. Recuperado em 12 dezembro, 2013, de <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-4127-25-fevereiro-1942-414123-publicacaooriginal-1-pe.html>.
- _____. (1942d). *Decreto-Lei nº 4.244, de 9 de abril de 1942*. Recuperado em 12 dezembro, 2013, de <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-4244-9-abril-1942-414155-publicacaooriginal-1-pe.html>.
- _____. (1943). *Decreto-Lei nº 6.141, de 28 de dezembro de 1943*. Recuperado em 18 dezembro, 2013, de <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-6141-28-dezembro-1943-416183-publicacaooriginal-1-pe.html>.
- _____. (1946a). *Decreto-Lei nº 8.529, de 2 de janeiro de 1946*. Recuperado em 15 dezembro, 2013, de <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-8529-2-janeiro-1946-458442-publicacaooriginal-1-pe.html>.
- _____. (1946b). *Decreto-Lei nº 8.530, de 2 de janeiro de 1946*. Recuperado em 15 dezembro, 2013, de <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-8530-2-janeiro-1946-458443-publicacaooriginal-1-pe.html>.
- _____. (1946c). *Decreto-Lei nº 8.621, de 10 de janeiro de 1946*. Recuperado em 15 dezembro, 2013, de <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-8621-10-janeiro-1946-416555-publicacaooriginal-1-pe.html>.
- _____. (1946d). *Decreto-Lei nº 8.622, de 10 de janeiro de 1946*. Recuperado em 21 dezembro, 2013, de <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-8622-10-janeiro-1946-416558-norma-pe.html>.
- _____. (1946e). *Decreto-Lei nº 9.613, de 20 de agosto de 1946*. Recuperado em 15 dezembro, 2013, de <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-9613-20-agosto-1946-453681-publicacaooriginal-1-pe.html>.

- _____. (1953). *Lei nº 1.920, de 25 de julho de 1953*. Recuperado em 18 dezembro, 2013, de <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-1920-25-julho-1953-367058-publicacaooriginal-1-pl.html>.
- _____. (1959a). *Decreto nº 47.038, de 16 de outubro de 1959*. Recuperado em 15 dezembro, 2013, de <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-47038-16-outubro-1959-386194-publicacaooriginal-1-pe.html>.
- _____. (1959b). *Lei nº 3.552, de 16 de fevereiro de 1959*. Recuperado em 15 dezembro, 2013, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3552.htm.
- _____. (1961). *Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961*. Recuperado em 22 dezembro, 2013, de <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4024-20-dezembro-1961-353722-publicacaooriginal-1-pl.html>.
- _____. (1963). *Decreto nº 53.324, de 18 de dezembro de 1963*. Recuperado em 21 dezembro, 2013, de <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-53324-18-dezembro-1963-393393-publicacaooriginal-1-pe.html>.
- _____. (1965). *Lei nº 4.759, de 20 de agosto de 1965*. Recuperado em 22 dezembro, 2013, de <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4759-20-agosto-1965-368906-publicacaooriginal-1-pl.html>.
- _____. (1967). *Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967*. Recuperado em 22 dezembro, 2013, de <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-200-25-fevereiro-1967-376033-norma-pe.html>.
- _____. (1968a). *Lei nº 5.524, de 5 de novembro de 1968*. Recuperado em 28 dezembro, 2013, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5524.htm.
- _____. (1968b). *Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968*. Recuperado em 28 dezembro, 2013, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5540.htm.
- _____. (1968c). *Portaria nº 331, de 6 de junho de 1968*. Ministério da Educação e Cultura. Recuperado em 30 dezembro, 2013, de <http://www.jusbrasil.com.br/diarios/2922647/pg-22-secao-1-diario-oficial-da-uniao-dou-de-17-06-1968>.
- _____. (1969). *Decreto-Lei nº 547, de 18 de abril de 1969*. Recuperado em 27 dezembro, 2013, de <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-547-18-abril-1969-374120-publicacaooriginal-1-pe.html>.

- _____. (1971). *Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971*. Recuperado em 28 dezembro, 2013, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5692.htm.
- _____. (1974). *Decreto nº 75.079, de 12 de dezembro de 1974*. Recuperado em 28 dezembro, 2013, de <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-75079-12-dezembro-1974-423487-publicacaooriginal-1-pe.html>.
- _____. (1976). *Lei nº 6.344, de 6 de julho de 1976*. Recuperado em 28 dezembro, 2013, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6344.htm.
- _____. (1977). *Lei nº 6.494, de 7 de dezembro de 1977*. Recuperado em 28 dezembro, 2013, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6494.htm.
- _____. (1978). *Lei nº 6.545, de 30 de junho de 1978*. Recuperado em 30 dezembro, 2013, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6545.htm.
- _____. (1982a). *Decreto nº 87.497, de 18 de agosto de 1982*. Recuperado em 28 dezembro, 2013, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d87497.htm.
- _____. (1982b). *Lei nº 7.044, de 18 de outubro de 1982*. Recuperado em 30 dezembro, 2013, de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7044.htm.
- _____. (1985). *Decreto nº 90.922, de 6 de fevereiro de 1985*. Recuperado em 27 dezembro, 2013, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d90922.htm.
- _____. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Recuperado em 28 dezembro, 2013, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.
- _____. (1989). *Lei nº 7.863, de 31 de outubro de 1989*. Recuperado em 30 dezembro, 2013, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1989_1994/L7863.htm.
- _____. (1993a). *Lei nº 8.711, de 28 de setembro de 1993*. Recuperado em 28 dezembro, 2013, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1989_1994/L8711.htm.
- _____. (1993b). *Lei nº 8.731, de 16 de novembro de 1993*. Recuperado em 28 dezembro, 2013, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8731.htm.
- _____. (1994a). *Lei nº 8.948, de 8 de dezembro de 1994*. Recuperado em 30 dezembro, 2013, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8948.htm.

- _____. (1994b). *Portaria n° 1.236, de 30 de novembro de 1994*. Secretaria de Educação Média e Tecnológica do Ministério da Educação. Recuperado em 30 dezembro, 2013, de <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=01/12/1994&jornal=1&pagina=68&totalArquivos=120>.
- _____. (1995). *Lei n° 9.131, de 24 de novembro de 1995*. Recuperado em 5 janeiro, 2014, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9131.htm.
- _____. (1996). *Lei n° 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Recuperado em 30 dezembro, 2013, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm.
- _____. (1997a). *Decreto n° 2.208, de 17 de abril de 1997*. Recuperado em 28 dezembro, 2013, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2208.htm.
- _____. (1997b). *Decreto n° 2.406, de 27 de novembro de 1997*. Recuperado em 30 dezembro, 2013, de <http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/109883/decreto-2406-97>.
- _____. (1998a). *Decreto n° 2.668, de 13 de julho de 1998*. Recuperado em 3 janeiro, 2014, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2668.htm.
- _____. (1998b). *Lei n° 9.637, de 15 de maio de 1998*. Recuperado em 30 maio, 2014, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9637.htm.
- _____. (1998c). *Lei n° 9.649, de 27 de maio de 1998*. Recuperado em 3 janeiro, 2014, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9649cons.htm.
- _____. (1998d). *Lei n° 9.678, de 03 de julho de 1998*. Recuperado em 25 agosto, 2013, de www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9678.htm.
- _____. (1999). *Decreto n° 3.276, de 6 de dezembro de 1999*. Recuperado em 10 janeiro, 2014, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3276.htm.
- _____. (2003). MEC. Secretaria de Educação Média e Tecnológica. *Anais do Seminário Nacional de Educação Profissional: Concepções, Experiências, Problemas e Propostas*. Setembro, 2003. Brasília, DF, Brasil. Recuperado em 02 janeiro, 2014, de http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf/semina_ept03_anais.pdf.
- _____. (2004a). *Decreto n° 5.154, de 23 de julho de 2004*. Recuperado em 30 dezembro, 2013, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5154.htm#art9.
- _____. (2004b). *Decreto n° 5.224, de 1° de outubro de 2004*. Recuperado em 31 dezembro, 2013, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5224.htm.

- _____. (2004c). *Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004*. Recuperado em 5 janeiro, 2014, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.861.htm.
- _____. (2004d). MEC. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP). *Orientações gerais para o roteiro da Auto-Avaliação das Instituições*. 2004. Brasília, DF, Brasil. Recuperado em 07 janeiro, 2014, de http://download.inep.gov.br/download/sinaes/orientacoes_sinaes.pdf.
- _____. (2004e). MEC. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. *Proposta em discussão: Políticas Públicas para a Educação Profissional e Tecnológica*. Abril, 2004. Brasília, DF, Brasil. Recuperado em 02 janeiro, 2014, de http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf/p_publicas.pdf.
- _____. (2005a). *Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005*. Recuperado em 08 janeiro, 2014, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/L11096.htm.
- _____. (2005b). *Lei nº 11.184, de 7 de outubro de 2005*. Recuperado em 03 janeiro, 2014, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11184.htm.
- _____. (2005c). *Lei nº 11.195, de 18 de novembro de 2005*. Recuperado em 02 janeiro, 2014, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11195.htm.
- _____. (2005d). MEC. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. *Plano de Expansão da Rede Federal de Educação Tecnológica*. Brasília: SETEC/MEC.
- _____. (2006a). *Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006*. Recuperado em 03 janeiro, 2014, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5773.htm#art79.
- _____. (2006b). *Decreto nº 5.840, de 13 de julho de 2006*. Recuperado em 02 janeiro, 2014, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/D5840.htm.
- _____. (2006c). *PROEP 2006 - Período: 01.01.2006 a 31.12.2006 (Relatório Anual de Progresso)*, Brasília, DF, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação do Ministério da Educação. Recuperado em 30 dezembro, 2013, de ftp://ftp.fnde.gov.br/web/proep/relatorio_progreso_anual_2006.pdf.
- _____. (2007a). *Decreto nº 6.095, de 24 de abril de 2007*. Recuperado em 03 janeiro, 2014, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6095.htm.
- _____. (2007b). *Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007*. Recuperado em 08 janeiro, 2014, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm.

- _____. (2007c). MEC. Secretaria de Educação Média e Tecnológica. *Anais e deliberações da I Conferência Nacional de Educação Profissional e Tecnológica*. 2007. Brasília, DF, Brasil. Recuperado em 03 janeiro, 2014, de http://recife.ifpe.edu.br/recife/Anais_e_Deliberacoes_da_I_CONFETEC.pdf.
- _____. (2008a). *Decreto nº 6.632, de 5 de novembro de 2008*. Recuperado em 03 janeiro, 2014, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6632.htm.
- _____. (2008b). *Decreto nº 6.633, de 5 de novembro de 2008*. Recuperado em 03 janeiro, 2014, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6633.htm.
- _____. (2008c). *Decreto nº 6.635, de 5 de novembro de 2008*. Recuperado em 03 janeiro, 2014, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6635.htm.
- _____. (2008d). *Decreto nº 6.637, de 5 de novembro de 2008*. Recuperado em 03 janeiro, 2014, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6637.htm.
- _____. (2008e). *Lei nº 11.741, de 16 de julho de 2008*. Recuperado em 02 janeiro, 2014, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11741.htm.
- _____. (2008f). *Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008*. Recuperado em 15 setembro, 2013, de www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11892.htm.
- _____. (2009). *Decreto nº 6.986, de 20 de outubro de 2009*. Recuperado em 05 fevereiro, 2015, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6986.htm.
- _____. (2010). MEC. Secretaria Executiva. *CONAE 2010: Conferência Nacional de Educação*. Brasília: Secretaria Executiva Adjunta/MEC.
- _____. (2011a). *Decreto nº 7.642, de 13 de dezembro de 2011*. Recuperado em 07 janeiro, 2014, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7642.htm.
- _____. (2011b). *Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011*. Recuperado em 30 dezembro, 2013, de <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2011/lei-12513-26-outubro-2011-611700-publicacaooriginal-134061-pl.html>.
- _____. (2011c). *Sinopse das Ações do Ministério da Educação – Edição 2/2011*. Setembro, 2011. Ministério da Educação - Secretaria Executiva. Brasília: MEC.
- _____. (2012a). *Lei nº 12.677, de 25 de junho de 2012*. Recuperado em 12 janeiro, 2014, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/L12677.htm.

- _____. (2012b). *Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012*. Recuperado em 10 junho, 2014, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm.
- _____. (2012c). MEC. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP). *O Plano Nacional de Educação e a Expansão da Educação Superior*. Brasília, DF, Brasil. Recuperado em 07 janeiro, 2014, de http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CDYQFjAA&url=http%3A%2F%2Fportal.mec.gov.br%2Findex.php%3Foption%3Dcom_docman%26task%3Ddoc_download%26gid%3D12082%26Itemid%3D&ei=pUn0Ur6TNYa-kQff8IHwBw&usg=AFQjCNGuW988N0AhjFeJRZPJZyUeaf0Wsg&bvm=bv.60799247,d.cWc0.
- _____. (2013a). *Lei nº 12.863, de 24 de setembro de 2013*. Recuperado em 27 janeiro, 2015, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12863.htm.
- _____. (2013b). Ministério da Educação. *Portaria nº 1.291, de 30 de dezembro de 2013*. Recuperado em 3 março, 2015, de <http://www.jusbrasil.com.br/diarios/64491154/dou-secao-1-31-12-2013-pg-10>.
- _____. (2013c). Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. *Expansão da Rede Federal*. Recuperado em 31 dezembro, 2013, de http://redefederal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=52&Itemid=2.
- _____. (2013d). Tribunal de Contas da União. *Relatório, Voto e Acórdão nº 506/2013 – TCU – Plenário*. 2013. Brasília, DF, TCU. Recuperado em 6 janeiro, 2014, de http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas_governo/areas_atuacao/educacao/Relatorio%20Voto%20Acordao%20-20Educacao%20Profissional.pdf.
- _____. (2014a). *Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014*. Recuperado em 28 junho, 2014, de <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1000&pagina=1&data=26/06/2014>.
- _____. (2014b). Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. *Portaria nº 58, de 21 de novembro de 2014*. Recuperado em 2 março, 2015, de http://www.lex.com.br/legis_26205423_PORTARIA_N_58_DE_21_DE_NOVEMBRO_DE_2014.aspx.
- _____. (2015). Ministério da Educação. *Portaria nº 27, de 21 de janeiro de 2015*. Recuperado em 2 março, 2015, de <http://www.jusbrasil.com.br/diarios/84068805/dou-secao-1-22-01-2015-pg-8>.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. (1998). A Reforma do Estado nos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle - *Lua Nova: Revista de Cultura e Política* (1998: 49-95) - ISSN 0102-6445, v. 45. São Paulo.

- BRESSER-PEREIRA, L. C. (2004). A Organização Burocrática. *In* MOTTA, Fernando C. Prestes e BRESSER-PEREIRA, L. C., 2004: 1-39. *Introdução à Organização Burocrática*. São Paulo: Thomson.
- BURRELL, Gibson e MORGAN, Gareth (1979). *Sociological Paradigms and Organisational Analysis*. Londres: Heinemann Educational Books Ltd.
- BUSH, Tony (1986). *Theories of educational management*. London: Paul Chapman.
- CABRAL NETO, A. e RODRIGUEZ, Jorge (2007). Reformas Educacionais na América Latina: cenários, Proposições e Resultados. *In* CABRAL NETO, A.; CASTRO, Alda M.D.A.; FRANÇA, Magna e QUEIROZ, Maria Aparecida (orgs), 2007: 13-50. *Pontos e contrapontos da política educacional: uma leitura contextualizada de iniciativas governamentais*. Brasília: Liber Livro.
- CABRAL NETO, A. e PESSOA, Joseneide Souza (2010). O público e o privado na educação superior: uma negação da democratização como direito? *In* CABRAL NETO, A. e VAZ, Piedade Pessoa (orgs), 2010: 17-45. *O ensino superior no Brasil e em Portugal: perspectivas políticas e pedagógicas*. Natal: EDUFRN.
- CAMELO, Gerda L. P. e MOURA, Dante Henrique (2006). Interfaces legais, políticas, pedagógicas e administrativas na trajetória do CEFET-RN. *In* PEGADO, Erika Araújo da Cunha (org), 2006: 77-102. *A trajetória do CEFET-RN desde a sua criação no início do século XX ao alvorecer do século XXI*. Natal: Editora CEFET-RN.
- CANAVARRO, José Manuel (2000). *Teorias e Paradigmas Organizacionais*. Coimbra: Quarteto.
- CASA-NOVA, Maria José (2009). *Etnografia e produção de conhecimento: reflexões críticas a partir de uma investigação com ciganos portugueses*. Lisboa: Alto Comissariado para a Imigração e o Diálogo Intercultural, I. P.
- CASELL, Catherine e SYMON, Gillian (1994). *Qualitative Methods in Organizational Research*. London: SAGE Publications.
- CASTELLS, Manuel (2005). *A Sociedade em Rede – Vol. I* – tradução de Roneide Venancio Majer com a colaboração de Klauss Brandini Gerhardt - 8. ed. rev. e ampl. São Paulo: Paz e Terra.
- CASTIONI, Remi (2012). O papel dos Institutos Federais na promoção do desenvolvimento local. *In* SOUZA, Eda C. Lucas e CASTIONI, Remi (orgs), 2012: 45-55. *Institutos Federais: os desafios da institucionalização*. Brasília: UNB.

- CASTRO, Alda M.D.A. (2007). Gerencialismo e Educação: estratégias de controle e regulação da gestão escolar. *In* CABRAL NETO, A.; CASTRO, Alda M.D.A.; FRANÇA, Magna e QUEIROZ, Maria Aparecida (orgs), 2007: 115-144. *Pontos e contrapontos da política educacional: uma leitura contextualizada de iniciativas governamentais*. Brasília: Liber Livro.
- CASTRO, Alda M.D.A. (2011). A expansão e o acesso ao Ensino Superior: os novos desafios da educação brasileira. *In* JUNIOR, Luiz de Sousa; FRANÇA, Magna e FARIAS, Maria da Salete Barboza (orgs), 2011: 19-36. *Políticas de gestão e práticas educativas: a qualidade do ensino*. Brasília: Liber Livro.
- CASTRO, Alda M.D.A. e NUNES EUSSEN, Shirmenia K. (2012). A avaliação como estratégia de regulação de políticas para o ensino superior. *In* CASTRO, A.M.D.A. e FRANÇA, Magna (orgs), 2012: 295-316. *Política Educacional: contextos e perspectivas da educação brasileira*. Brasília: Liber Livro.
- CATANI, Afrânio Mendes (1991). *O que é Capitalismo*. Colaboração de Adilson Marques Gennari – 30ª ed. São Paulo: Brasiliense.
- CATANI, Afrânio Mendes (2012). Esboço de auto-análise: breve trajetória de um professor tupiniquim. *In* LUCENA, Carlos e SILVA JÚNIOR, J. dos R. (orgs), 2012: 47-63. *Trabalho e educação no século XXI: experiências internacionais*. São Paulo: Xamã.
- CATANI, Afrânio Mendes e GILIOLI, Renato Porto (2005). O Prouni na encruzilhada: entre a cidadania e a privatização – *Revista Linhas Críticas* (2005: 55-68) - ISSN 1516-4896, v. 11, n. 20. Brasília.
- CATANI, Afrânio Mendes e OLIVEIRA, João Ferreira (1999). A Gratificação de estímulo à Docência (GED): alterações no Trabalho Acadêmico e no Padrão de Gestão das Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes). *In* DOURADO, Luiz Fernandes e CATANI, Afrânio Mendes (orgs), 1999: 65-74. *Universidade pública: políticas e identidade institucional*. Goiânia: Editora da UFG.
- CATANI, Afrânio Mendes e OLIVEIRA, João Ferreira (2000). As políticas de diversificação e diferenciação da educação superior no Brasil: Alterações no sistema e nas universidades públicas. *In* SGUISSARDI, Valdemar (org), 2000: 63-81. *Educação Superior: velhos e novos desafios*. São Paulo: Xamã.
- CERVO, Amado Luiz e BERVIAN, Pedro Alcino (1983). *Metodologia científica: para uso dos estudantes universitários* – 3. ed. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil.
- CHAUÍ, Marilena (1994). *O que é Ideologia* - 38ª ed. - São Paulo: Brasiliense.
- CHAUÍ, Marilena (2001). *Escritos sobre a universidade* - São Paulo: Editora Unesp.
- CHAUÍ, Marilena (2011). A questão Democrática. *In* CHAUÍ, Marilena e OLIVEIRA, Pérsio Santos, 2011: 79-88. *Filosofia e Sociologia*. São Paulo: Editora Ática.

- CHIAVENATO, Idalberto (1979). *Teoria geral da administração* – São Paulo: McGraw-Hill do Brasil.
- CIAVATTA, Maria (2002). Mediações do Mundo do Trabalho: a fotografia como fonte histórica. *In* LOMBARDI, José Claudinei; SAVIANI, Dermeval e SANFELICE, José Luís (orgs), 2002: 119-142. *Capitalismo, trabalho e educação*. Campinas: Autores Associados, HISTEDBR. (Coleção educação contemporânea).
- CIAVATTA, Maria (2005). A formação integrada: a escola e o trabalho como lugares de memória e de identidade. *In* FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria e RAMOS, Marise (orgs), 2005: 83-105. *Ensino médio integrado: concepção e contradições*. São Paulo: Cortez.
- CIAVATTA, Maria (2013). O regime de colaboração e o ensino médio: uma análise de contexto. *Revista Educação & Sociedade* (2013: 961-978) – ISSN 0101-7330, v. 34, n. 124. Campinas.
- COHEN, Michael D. e MARCH, James G. (1974). *Leadership and Ambiguity: the American College President*. New York: McGraw–Hill.
- COHEN, Michael D.; MARCH, James G. e OLSEN, Johan P. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly* (1972: 1-25), v. 17, n.1. Michigan.
- COSTA, Jorge A. (1996). *Imagens Organizacionais da Escola* – Porto: Edições ASA.
- COSTA, Jorge A. (2003). Projectos educativos das escolas: um contributo para a sua (des)construção. *Revista Educação & Sociedade* (2003: 1319-1340) – ISSN 0101-7330, v. 24, n. 85. Campinas.
- COSTA, Jorge A. (2004). Construção de projectos educativos nas escolas: traços de um percurso debilmente articulado. *Revista Portuguesa de Educação* (2004: 85-114) – ISSN 0871-9187, v. 17, n. 2. Braga: Universidade do Minho.
- COSTA, Jorge A. (2009). Do direito à hipocrisia organizada na gestão das escolas. *In Anais do XXIV Simpósio Brasileiro/III Congresso Interamericano de Política e Administração da Educação* (2009: 1-11). Vitória: ANPAE.
- COSTA, Jorge A. e FIGUEIREDO, Sandra (2013). Quadros de referência para o desempenho dos líderes escolares. *Revista Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação* (2013: 183-202) – ISSN 1809-4465, v. 21, n. 79. Rio de Janeiro.
- CUNHA, Luiz Antônio (2002). A nova reforma do ensino superior: a lógica reconstruída. *In* TRINDADE, Hégio e BLANQUER, Jean-Michel (orgs), 2002: 61-93. *Os desafios da educação na América Latina*. Petrópolis: Vozes.

- CUNHA, Luiz Antônio (2013). O sistema nacional de educação e o ensino religioso nas escolas públicas. *Revista Educação & Sociedade* (2013: 925-941) – ISSN 0101-7330, v. 34, n. 124. Campinas.
- CURY, Carlos R. J. (2002). Os desafios do ensino brasileiro: do ensino fundamental ao ensino profissional. *In* TRINDADE, Hégio & BLANQUER, Jeab-Michel (orgs), 2002: 201-208. *Os desafios da educação na América Latina*. Petrópolis: Vozes.
- DANTAS, Anna C. C. e COSTA, Nadja M. L. (orgs) (2012). *Projeto Político-Pedagógico do IFRN: uma construção coletiva: documento-base*. Natal: IFRN.
- DELEUZE, Gilles e GUATTARI, Félix (2004). *O Anti-Édipo. Capitalismo e Esquizofrenia 1*; tradução de Joana Moraes Varela e Manuel Maria Carrilho. Lisboa: Assírio & Alvim.
- DEMO, Pedro (1987). *Sociologia: uma introdução crítica* – 2ª ed. São Paulo: Atlas.
- ELLSTRÖM, Per-Erik (2007). Quatro faces das organizações educacionais, tradução de Ângelo Ricardo de Souza e Tais Moura Tavares - *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação* (2007: 449-491) - ISSN 1678-166X, v. 23, n.3. Porto Alegre.
- ESTÊVÃO, Carlos V. (2001). Justiça complexa e educação: as gramáticas da justiça em educação - *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação* (2001: 11-25) - ISSN 1678-166X, v. 17, n.1. Porto Alegre.
- ESTÊVÃO, Carlos V. (2012). *Políticas & valores em educação: Repensar a educação e a escola pública como um direito*. Vila Nova de Famalicão: Edições Húmus.
- ESTÊVÃO, Carlos V. (2013). A Qualidade da educação: suas implicações na política e na gestão pedagógica. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação* (2013: 15-26) - ISSN 1678-166X, v. 29, n.1. Recife.
- ESTEVES, Manuela (2006). Análise de Conteúdo. *In* LIMA, Jorge Ávila e PACHECO, José Augusto (orgs), 2006: 105-126. *Fazer Investigação. Contributos para a elaboração de dissertações e teses*. Porto: Porto Editora.
- FÁVERO, Maria L. A. (1998). Autonomia Universitária e Educação Superior no Brasil. *In* MOROSINI, Marília Costa (org), 1998: 196-204. *MERCOSUL/MERCOSUR: políticas e ações universitárias*. Campinas: Autores Associados.
- FÁVERO, Maria L. A. (2000). Autonomia universitária mais uma vez: subsídios para o debate. *In* SGUISSARDI, Valdemar (org), 2000: 179-196. *Educação Superior: velhos e novos desafios*. São Paulo: Xamã.

- FAYOL, Henri (1990). *Administração industrial e geral: previsão, organização, comando, coordenação, controle*; tradução de Irene de Bojano e Mário de Souza – 10. ed. São Paulo: Atlas.
- FERNANDES, Francisco C. M. (1995). Educação Tecnológica: proposta curricular da ETFRN. *Revista da ETFRN* – CDU 373.6 (05), ano 11, n. 9, apresentação. Natal: ETFRN.
- FERNANDES, Francisco C. M. (2008). Novo design para a Rede Federal de Educação Tecnológica. *Revista Holos* (2008: 56-66) – ISSN 1807 – 1600, v. 3. Natal.
- FERNANDES, Francisco C. M. (2009). Gestão dos Institutos Federais: o desafio do centenário da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica. *Revista Holos* (2009: 3-9) – ISSN 1807 – 1600, v. 2. Natal.
- FERNANDES, Francisco C. M. (2011). As dimensões estratégicas organizacionais dos Institutos Federais. *Revista Holos* (2011: 2-12) – ISSN 1807 – 1600, v. 1. Natal.
- FERREIRA, José Brites; MACHADO, Maria de Lourdes e SANTIAGO, Rui (2008). The Polytechnic Higher Education Sector in Portugal. *In* TAYLOR, James S.; FERREIRA, José Brites; MACHADO, Maria de Lourdes e SANTIAGO, Rui (Eds.), 2008: 191-214. *Non-University Higher Education in Europe*. New York: Springer Science+Business Media.
- FLICK, Uwe (2005). *Métodos Qualitativos na investigação científica*; tradução de Artur M. Parreira. Lisboa: Monitor.
- FLORES, Manuel (2005). *Agrupamento de Escolas – indução política e participação*. Coimbra: Almedina.
- FODDY, William (1996). *Como Perguntar: Teoria e Prática da Construção de Perguntas em Entrevistas e Questionários*; tradução de Luís Campos. Oeiras: Celta Editora.
- FOUCAULT, Michel (2001). *A verdade e as formas jurídicas*; tradução de Roberto Cabral de Melo Machado e Eduardo Jardim Morais - 2^a ed. Rio de Janeiro: Departamento de Letras PUC-Rio.
- FOUCAULT, Michel (2005). *Em defesa da sociedade: curso no Collège de France (1975-1976)*; tradução de Maria Ermantina Galvão - revisão de Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes.
- FOUCAULT, Michel (2008). *Nascimento da Biopolítica: curso dado no Collège de France (1978-1979)*; tradução de Eduardo Brandão - revisão de Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes.
- FRIGOTTO, Gaudêncio (2005). Concepções e mudanças no mundo do trabalho e o ensino médio. *In* FRIGOTTO, Gaudêncio, CIAVATTA, Maria e RAMOS, Marise (orgs), 2005: 57-82. *Ensino médio integrado: concepção e contradições*. São Paulo: Cortez.

- GADOTTI, Moacir (2006). Desafios para a era do conhecimento. *Revista Viver Mente e Cérebro*. Texto da coleção Memória da Pedagogia, publicado com exclusividade na internet pelo Portal Estadão. Disponível em: <http://smec.salvador.ba.gov.br>. Acesso: 20 fev.13.
- GALVÃO, Luiz C. A. (1974). *Relatório da Administração de Luiz Carlos Abbott Galvão como Presidente do Conselho de Representantes*. Natal: ETFRN.
- GENTILI, Pablo (2002). Três Teses sobre a Relação Trabalho e Educação em Tempos Neoliberais. *In* LOMBARDI, José Claudinei; SAVIANI, Dermeval e SANFELICE, José Luís (orgs), 2002: 45-59. *Capitalismo, trabalho e educação*. Campinas: Autores Associados, HISTEDBR. (Coleção educação contemporânea).
- GIDDENS, Anthony (1991). *As conseqüências da modernidade*; tradução de Raul Fiker. São Paulo: Editora Unesp.
- GIDDENS, Anthony (1999). *A Terceira Via: Reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia*; tradução de Maria Luiz X. De A. Borges – 2ª tiragem. Rio de Janeiro: Record.
- GOHN, Maria da Glória (2011). Uma resposta às reivindicações dos movimentos sociais no processo de democratização? *In* LIMENA, Maria Margarida; RODRIGUES, Maria Lucia; PETRAGLIA, Izabel e ALMEIDA, Cleide (orgs), 2011: 137-153. *Prouni e inclusão social*. São Paulo: Xamã.
- GOMES, Duarte (2000). *Cultura Organizacional. Comunicação e Identidade*. Coimbra: Quarteto.
- GUIMARÃES, Jayson Vaz e SANTOS, Nadja Codá (2011). O Programa Universidade para Todos no Brasil. *In* LIMENA, Maria Margarida; RODRIGUES, Maria Lucia; PETRAGLIA, Izabel e ALMEIDA, Cleide (orgs), 2011: 63-86. *Prouni e inclusão social*. São Paulo: Xamã.
- GUMMESSON, Evert (1991). *Qualitative Methods in Management Research*. Thousand Oaks: SAGE Publications.
- HOUAISS, Antonio; VILLAR, Mauro de Salles e FRANCO, Francisco M. M. (2001). *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Editora Objetiva.
- JUNIOR, Luiz de Sousa (2011). A expansão e o acesso ao Ensino Superior: os novos desafios da educação brasileira. *In* JUNIOR, Luiz de Sousa; FRANÇA, Magna e FARIAS, Maria da Salete Barboza (orgs), 2011: 37-53. *Políticas de gestão e práticas educativas: a qualidade do ensino*. Brasília: Liber Livro.

- KUENZER, Acacia Z. (2002). Exclusão Includente e Inclusão Excludente: A Nova Forma de Dualidade Estrutural que Objetiva as Novas Relações entre Educação e Trabalho. *In* LOMBARDI, José Claudinei, SAVIANI, Dermeval e SANFELICE, José Luís (orgs), 2002: 77-95. *Capitalismo, trabalho e educação*. Campinas: Autores Associados, HISTEDBR. (Coleção educação contemporânea).
- LESSARD-HÉBERT, Michelle; GOYETTE, Gabriel e BOUTIN, Gérald (2008). *Investigação Qualitativa: Fundamentos e Práticas*; tradução de Maria João Reis – 3ª ed. Lisboa: Instituto Piaget.
- LIMA FILHO, D. L. (2002). Impactos das recentes políticas públicas de educação e formação de trabalhadores: desescolarização e empresariamento da educação profissional. *Revista Perspectiva* (2002: 269-301) - ISSN print 0102-5473, ISSN 2175-795X, v. 20, n.2. Florianópolis.
- LIMA, Jorge Ávila (2006). Ética na Investigação. *In* LIMA, Jorge Ávila e PACHECO, José Augusto (orgs), 2006: 127-159. *Fazer Investigação. Contributos para a elaboração de dissertações e teses*. Porto: Porto Editora.
- LIMA, Kátia Regina de Souza (2006). Financiamento da Educação Superior Brasileira nos Anos de Neoliberalismo. *In* SILVA JÚNIOR, J. dos R.; OLIVEIRA, João Ferreira e MANCEBO, Deise (orgs), 2006: 27-42. *Reforma universitária: dimensões e perspectivas*. Campinas: Editora Alínea.
- LIMA, Licínio C. (1988). *Gestão das Escolas Secundárias. A Participação dos Alunos*. Lisboa: Livros Horizonte.
- LIMA, Licínio C. (1992a). *A Escola como Organização e a Participação na Organização Escolar*. Braga: Universidade do Minho. Instituto de Educação.
- LIMA, Licínio C. (1992b). Organizações Educativas e Administração Educacional em Editorial. *Revista Portuguesa de Educação* (1992: 1-8) - ISSN 0871-9187, v. 5, n. 3. Braga: Universidade do Minho.
- LIMA, Licínio C. (1997). O paradigma da educação contábil. Políticas educativas e perspectivas gerencialistas no ensino superior em Portugal. *Revista Brasileira de Educação* (1997: 43-59) - ISSN 1413-2478, n. 4. São Paulo.
- LIMA, Licínio C. (1998). Universidade Portuguesa: Notas sobre a Crise Institucional. *In* MOROSINI, Marília Costa (org), 1998: 65-76. *MERCOSUL/MERCOSUR: políticas e ações universitárias*. Campinas: Autores Associados.
- LIMA, Licínio C. (1999). *Construindo modelos de gestão escolar*. Cadernos de Organização e Gestão Curricular (4). ISBN: 972-9380-98-8. Lisboa: Editora Instituto de Inovação Educacional.

- LIMA, Licínio C. e AFONSO, Almerindo J. (2006). Políticas Públicas, Novos Contextos e Actores em Educação de Adultos. *In* LIMA, Licínio C. (org), 2006: 205-232. *Educação Não Escolar de Adultos. Iniciativas de Educação e Formação de Adultos em Contextos Associativos*. Braga: Universidade do Minho.
- LIMA, Licínio C.; AZEVEDO, Mário L. N. e CATANI, Afrânio Mendes (2008). O Processo de Bolonha, a avaliação da educação superior e algumas considerações sobre a universidade nova. *In* SOBRINHO, José Dias; RISTOFF, Dilvo e GOERGEN, Pedro (orgs), 2008: 45-72. *Universidade e sociedade: perspectivas internacionais*. Sorocaba: EDUNISO.
- LIMA, Licínio C. (2009). *Organização escolar e democracia radical: Paulo Freire e a governação democrática da escola pública* – 4. ed. – São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire.
- LIMA, Licínio C. (2011a). *A escola como Organização Educativa: uma abordagem sociológica* – 4. ed. – São Paulo: Cortez.
- LIMA, Licínio C. (2011b). *Administração Escolar: Estudos*. Porto: Porto Editora.
- LIMA, Licínio C. (2011c). Concepções de escola: para uma hermenêutica organizacional. *In* LIMA, Licínio C. (org), 2011: 15-57. *Perspectivas de análise organizacional das escolas*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- LIMA, Licínio C. (2011d). Políticas educacionais, organização escolar e trabalho dos professores. *Revista Educação: Teoria e Prática* (2011: 1-17) - eISSN 1981-8106, v. 21, n. 38. Rio Claro.
- LIMA, Licínio C. (2012a). *Aprender para ganhar, conhecer para competir: sobre a subordinação da educação na “sociedade da aprendizagem”*. São Paulo: Cortez.
- LIMA, Licínio C. (2012b). Elementos de hiperburocratização da administração educacional. *In* LUCENA, Carlos e SILVA JÚNIOR, J. dos R. (orgs), 2012: 129-158. *Trabalho e educação no século XXI: experiências internacionais*. São Paulo: Xamã.
- LIMA, Licínio C. (2012c). Universidade-Fundação: mudança organizacional e adaptação ao ambiente. *In* DOMINGUES, Ivo (org), 2012: 83-101. *Organizações: controlo e sustentabilidade*. Vila Nova de Famalicão: Edições Húmus.
- LIMA, Licínio C. (2013). Diretor(a) de escola pública: unipessoalidade e concentração do poder no quadro de uma relação subordinada. *In* PERONI, Vera Maria Vidal (org), 2013: 58-81. *Redefinições das fronteiras entre o público e o privado: implicações para a democratização da educação*. Brasília: Liber Livro.

- LOURENÇO FILHO, M. B. (1965). Redução das taxas de analfabetismo no Brasil entre 1900 e 1960: descrição e análise - *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos* (1965: 250-272) - ISSN 2176-6681, vol. XLIV - Outubro-Dezembro/1965, nº 100. Brasília.
- LÜDKE, Menga e ANDRÉ, Marli E.D.A. (1986). *Pesquisa em educação: abordagens qualitativas*. São Paulo: EPU.
- LULA, Edla (2008). Sistema 'S' – Com mais de 60 anos é hora de reformar – *Revista Desafios do desenvolvimento* (2008: 38-43) – ISSN 1806-9363, ano 5, n.44. Brasília.
- MACHADO, Maria de Lourdes; FERREIRA, José Brites; SANTIAGO, Rui e TAYLOR, James S. (2008). Reframing the Non-University Sector in Europe: Convergence or Diversity? *In* TAYLOR, James S.; FERREIRA, José Brites; MACHADO, Maria de Lourdes e SANTIAGO, Rui (Eds.), 2008: 245-260. *Non-University Higher Education in Europe*. New York: Springer Science+Business Media.
- MAGALHÃES, António M. (2001). A transformação do modo de regulação estatal e os sistemas de ensino: a autonomia como instrumento. *Revista Crítica de Ciências Sociais* (2001: 125-143) – ISSN 2182-7435, n. 59. Coimbra.
- MAGALHÃES, António M. (2004). *A identidade do ensino superior: política, conhecimento e educação numa época de transição*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- MAGALHÃES, António M. (2006). A Identidade do Ensino Superior: a Educação Superior e a Universidade. *Revista Lusófona de Educação* (2006: 13-40) – ISSN 1646-401X, v. 7, n. 7. Lisboa.
- MAGALHÃES, António M. (2010). Os modelos emergentes de regulação política e a governação do Ensino Superior na Europa. *In* TEODORO, António (org), 2010: 37-67. *A Educação Superior no Espaço Iberoamericano. Do Elitismo à Transnacionalização*. Lisboa: Edições Universitárias Lusófonas.
- MANACORDA, Mario Alighiero (2006). *História da educação: da antiguidade aos nossos dias*; tradução de Gaetano Lo Monaco - revisão de Rosa dos Anjos Oliveira e Paolo Noselha – 12. ed. São Paulo: Cortez.
- MANNING, Kathleen (2013). *Organizational theory in higher education*. New York: Routledge.
- MATURANA, Humberto e VARELA, Francisco (1998). *De máquinas y seres vivos. Autopoiesis: la organización de lo vivo* – 5ª ed. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- MAYO, Elton (1933). *The Human Problems of an Industrial Civilization*. New York: The Macmillan Company.

- MEDEIROS, Arilene Lucena de (2011). *A forja e a pena: técnica e humanismo na trajetória da Escola de Aprendizizes Artífices de Natal à Escola Técnica Federal do Rio Grande do Norte*. Natal: Editora do IFRN.
- MEIRELES, Ceres M. S. (2007). *Das artes e ofícios à educação tecnológica: 90 anos de história*. Pelotas: Ed. da UFPEL.
- MEIRELES, Elisângela Cabral (2006). Da Escola de Aprendizizes Artífices ao Centro Federal de Educação Tecnológica; uma análise econômica. In PEGADO, Erika Araújo da Cunha (org), 2006: 50-76. *A trajetória do CEFET-RN desde a sua criação no início do século XX ao alvorecer do século XXI*. Natal: Editora CEFET-RN.
- MILLS, C. Wright (1982). *A Imaginação Sociológica*; tradução de Waltensir Dutra – 6ª ed. - Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- MINAYO, Maria C. S. (2010). *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde* – 12. ed. - São Paulo: Hucitec.
- MINTZBERG, Henry (1995). *Estrutura e Dinâmica das Organizações*; tradução de Amélia Salavista Brooker - revisão técnica de António Caetano. Lisboa: Publicações Dom Quixote.
- MORGADO, José Carlos (2012). *O Estudo de Caso na Investigação em Educação*. Santo Tirso: DE FACTO Editores.
- MORGAN, Gareth (2002). *Imagens da organização: edição executiva*; tradução Geni G. Goldschmidt. - 2. ed. - 4ª reimpressão. São Paulo: Atlas.
- MORIN, Edgar (2005). *O método 1: a natureza da natureza*; tradução Ilana Heineberg. Porto Alegre: Sulina.
- MOROSINI, Marília Costa e FRANCO, Maria Estela D.P. (2001). Gestão de redes de pesquisa em educação superior: questão de princípios e ethos. In FRANCO, Maria Estela D.P. e MOROSINI, Marília Costa (orgs), 2001: 35-49. *Redes acadêmicas e produção do conhecimento em educação superior*. Brasília: Inep/MEC.
- MOTTA, Fernando C. P. (2001). *Teoria das organizações: evolução e crítica* – 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Pioneira Thomson Learning.
- MOURA, Dante Henrique (2007). Educação básica e educação profissional e tecnológica: dualidade histórica e perspectivas de integração. *Revista Holos* (2007: 4-30) – ISSN 1807 – 1600, v.2. Natal.

- NEAVE, Guy (2001). *Educación superior: historia y política. Estudios comparativos sobre la universidad contemporânea*. Barcelona: Gedisa.
- NETO, João Faustino F. (2008). *A Escola que vivi - Memórias de um educador*. São Paulo: Vox Editora.
- OLIVEIRA, Dalila Andrade e FERREIRA, Eliza Batolozzi (2008). Políticas sociais e democratização da educação: novas fronteiras entre público e privado. *In AZEVEDO, Mário L. N. (org), 2008: 23-45. Políticas públicas e educação: debates contemporâneos*. Maringá: Eduem.
- OLIVEIRA, Gercina A. (1970). A Burocracia Weberiana e a Administração Federal Brasileira. *Revista de Administração Pública* (1970: 47-74) - ISSN 0034-7612, v. 4, n. 2. Rio de Janeiro.
- OLIVEIRA, João Ferreira (2013). Acesso à educação superior no Brasil: entre o elitismo e as perspectivas de democratização. *In SOUSA, José Vieira (org), 2013: 273-313. Educação superior: cenários, impasses e propostas*. Campinas: Autores Associados.
- OLIVEIRA, João Ferreira e CATANI, Afrânio Mendes (2011). A reconfiguração do campo universitário no Brasil: conceitos, atores, estratégias e ações. *In OLIVEIRA, João Ferreira (org), 2011: 11-37. O campo universitário no Brasil: políticas, ações e processos de reconfiguração*. Campinas: Mercado de Letras.
- ORTON, J. Douglas e WEICK, Karl E. (1990). Loosely Coupled Systems: A Reconceptualization. *Academy of Management Review* (1990: 203-223), v. 15, n.2.
- ORTSMAN, Oscar (1984). *Mudar o Trabalho. As Experiências, os Métodos, as Condições de Experimentação Social*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- OTRANTO, Celia Regina (2006). A Reforma da Educação Superior do Governo Lula: Da inspiração à implantação. *In SILVA JÚNIOR, J. dos R.; OLIVEIRA, João Ferreira e MANCEBO, Deise (orgs), 2006: 43-58. Reforma universitária: dimensões e perspectivas*. Campinas: Editora Alínea.
- PACHECO, Eliezer (2011). Institutos Federais: uma revolução na educação profissional e tecnológica. *In PACHECO, Eliezer (org), 2011: 13-32. Institutos Federais: uma revolução na educação profissional e tecnológica*. São Paulo: Editora Moderna.
- PACHECO, Eliezer (2012). Institutos Federais: um futuro em aberto. *In SOUZA, Eda C. Lucas e CASTIONI, Remi (orgs), 2012: 7-11. Institutos Federais: os desafios da institucionalização*. Brasília: UNB.
- PACHECO, Eliezer e SILVA, Caetana J. R. (2009). Institutos Federais: um futuro por armar. *In SILVA, Caetana J. R. (org), 2009: 7-11. Institutos Federais - Lei 11.892, de 29/11/2008: comentários e reflexões*. Natal: Editora do IFRN.

- PACHECO, Eliezer; PEREIRA, Luiz A. C.; SILVA, Caetana J. R. e VIDOR, Alexandre Martins (2011). Institutos Federais: Lei 11.892 de 29/11/2008 - comentários e reflexões. *In* PACHECO, Eliezer (org), 2011: 47-113. *Institutos Federais: uma revolução na educação profissional e tecnológica*. São Paulo: Editora Moderna.
- PACHECO, Eliezer; PEREIRA, Luiz A. C. e SOBRINHO, Moisés Domingos (2012). Institutos federais de educação, ciência e tecnologia: limites e possibilidades. *In* PACHECO, Eliezer e MORIGI, Valter (orgs), 2012: 15-31. *Ensino técnico, formação profissional e cidadania: a revolução da educação profissional e tecnológica no Brasil*. Porto Alegre: Tekne.
- PACHECO, José Augusto (2006). Um olhar global sobre o processo de investigação. *In* LIMA, Jorge Ávila e PACHECO, José Augusto (orgs), 2006: 13-28. *Fazer Investigação. Contributos para a elaboração de dissertações e teses*. Porto: Porto Editora.
- PALHARES, José A. e TORRES, Leonor L. (2011). Governação da escola e excelência acadêmica: as representações dos alunos distinguidos num quadro de excelência. *Sociologia da Educação – Revista Luso-Brasileira* (2011: 54-75) – ISSN 2177-7446, ano 2, n. 4. Rio de Janeiro.
- PARO, Vitor Henrique (2008). A estrutura didática e administrativa da escola e a qualidade do ensino fundamental. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação* (2008: 127-133) – ISSN 1678-166X, v. 24, n.1. Porto Alegre.
- PARO, Vitor Henrique (2010). A educação, a política e a administração: reflexões sobre a prática do diretor de escola. *Educação e Pesquisa* (2010: 763-778) - ISSN 1517-9702, v. 36, n.3. São Paulo.
- PARO, Vitor Henrique (2012a). *Administração escolar: introdução crítica* – 17. ed. rev. e ampl. – São Paulo: Cortez.
- PARO, Vitor Henrique (2012b). O trabalho do diretor escolar diante do caráter político-pedagógico da escola. *In* LUCENA, Carlos e SILVA JÚNIOR, J. dos R. (orgs), 2012: 19-45. *Trabalho e educação no século XXI: experiências internacionais*. São Paulo: Xamã.
- PEGADO, Erika A. C. (2006). Reflexos da história no cotidiano institucional desde a Escola de Aprendizes e Artífices até o CEFET-RN. *In* PEGADO, Erika Araújo da Cunha (org), 2006: 28-49. *A trajetória do CEFET-RN desde a sua criação no início do século XX ao alvorecer do século XXI*. Natal: Editora CEFET-RN.
- PERONI, Vera Maria Vidal (2013). A privatização do público: implicações para a democratização da educação. *In* PERONI, Vera Maria Vidal (org), 2013: 9-32. *Redefinições das fronteiras entre o público e o privado: implicações para a democratização da educação*. Brasília: Liber Livro.

- PORTUGAL. (1998). *Decreto-Lei n.º 115-A/98*. Recuperado em 10 outubro, 2014, de http://www.ige.min-edu.pt/upload/Legisla%C3%A7%C3%A3o/Dec_Lei_115-A_98.pdf.
- QUIVY, R. e CAMPENHOUDT, L. V. (1992). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Gradiva.
- RAMOS, Marise (2005). Possibilidades e desafios na organização do currículo integrado. In FRIGOTTO, Gaudêncio, CIAVATTA, Maria e RAMOS, Marise (orgs), 2005: 106-127. *Ensino médio integrado: concepção e contradições*. São Paulo: Cortez.
- ROBERTSON, Susan (2010). Europa, Competitividade e Educação Superior. Um Projecto em Evolução. In TEODORO, António (org), 2010: 117-135. *A Educação Superior no Espaço Iberoamericano. Do Elitismo à Transnacionalização*. Lisboa: Edições Universitárias Lusófonas.
- ROSA, Tatiana F. S.; SOUZA, Eda C. L. e MACHADO, Denise D. P. N. (2012). Instituto Federal Sul-rio-grandense: práticas sociais como manifestações culturais – um estudo do Campus Sapucaia do Sul. In SOUZA, Eda C. Lucas e CASTIONI, Remi (orgs), 2012: 57-86. *Institutos Federais: os desafios da institucionalização*. Brasília: UNB.
- ROSAR, Maria de Fatima F. (2010). Existem novos paradigmas na política e na administração da Educação? In OLIVEIRA, Dalila Andrade e ROSAR, Maria de Fatima Felix (org), 2010: 159-175. *Política e Gestão da Educação*. Belo Horizonte: Autêntica.
- SÁ, Virgínio (1996). O director de turma na escola Portuguesa: da grandiloquência dos discursos ao vazio de poderes. *Revista Portuguesa de Educação* (1996: 139-162) – ISSN 0871-9187, v. 9, n. 1. Braga: Universidade do Minho.
- SÁ, Virgínio (2009a). A (auto)avaliação das escolas: “virtudes” e “efeitos colaterais”. *Revista Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação* (2009: 87-108) – ISSN 1809-4465, v. 17, n. 62. Rio de Janeiro.
- SÁ, Virgínio (2009b). Indicadores de desempenho, qualidade(s) e melhoria. In *Actas do X Congresso Internacional Galego-Português de Psicopedagogia* (2009: 3795-3805) – ISBN 978-972-8746-71-1. Braga: Universidade do Minho.
- SÁ, Virgínio (2011). A abordagem (neo)institucional: ambiente(s), processos, estruturas e poder. In LIMA, Licínio C. (org), 2011: 153-193. *Perspectivas de análise organizacional das escolas*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- SANDER, Benno (1982). Administração da educação no Brasil: é hora da relevância. Educação Brasileira. *Revista do Conselho de Reitores das Universidades* (1982: 8-27), ano IV, n.9. Brasília.

- SANDER, Benno (1996). Novas tendências na gestão da educação: democracia e qualidade. *In Anais do Encontro Estadual de Política e Administração da Educação* (1996: 138-151). Fortaleza: ANPAE.
- SANDER, Benno (2001). Política e gestão da educação no Brasil: momentos e movimentos. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação* (2001: 263-276) - ISSN 1678-166X, v. 17, n.2. Porto Alegre.
- SANDER, Benno (2007). *Administração da Educação no Brasil: genealogia do conhecimento*. Brasília: Liber Livro.
- SANDER, Benno (2014). *Construindo pontes de cooperação internacional*. Brasília: Liber Livro; Intereduc.
- SANTIAGO, Rui A. (2000). Aprendizagem organizacional nas instituições de ensino superior. *In TAVARES, José e SANTIAGO, Rui A. (orgs), 2000: 177-206. Ensino Superior. (In)Sucesso Acadêmico*. Porto: Porto Editora.
- SANTIAGO, Rui e CARVALHO, Teresa (2012). Mudanças na profissão académica: um estudo comparado. *In CARVALHO, Teresa; SANTIAGO, Rui e CARIA, Telmo (eds.), 2012: 29-43. Grupos profissionais, profissionalismo e sociedade do conhecimento: tendências, problemas e perspectivas*. Porto: Edições Afrontamento.
- SANTIAGO, Rui; LEITE, Maria C.L.; SARRICO, Cláudia e LEITE, Denise & POLIDORI, Marlis (2003). Modelos de governo, gerencialismo e avaliação institucional nas universidades. *Revista Portuguesa de Educação* (2003: 75-99) - ISSN 0871-9187, v. 16, n. 1. Braga: Universidade do Minho.
- SANTIAGO, Rui; MAGALHÃES, António e CARVALHO, Teresa (2005). *O surgimento do managerialismo no sistema de ensino superior português*. Coimbra: Fundação das Universidades Portuguesas.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (1989). *Introdução a uma Ciência Pós-Moderna*. Porto: Edições Afrontamento.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (2010). *A universidade no século XXI: para uma reforma democrática e emancipatória da universidade*. 3ª ed. São Paulo: Cortez.
- SANTOS, Maurício Ivan e RODRIGUES, Romir de Oliveira (2013). O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec: um olhar a partir das relações entre o público e o privado. *In PERONI, Vera Maria Vidal (org), 2013: 290-307. Redefinições das fronteiras entre o público e o privado: implicações para a democratização da educação*. Brasília: Liber Livro.
- SGUISSARDI, Valdemar e SILVA JÚNIOR, J. dos R. (2000). A educação superior privada no Brasil: novos traços de identidade. *In SGUISSARDI, Valdemar (org), 2000: 155-177. Educação Superior: velhos e novos desafios*. São Paulo: Xamã.

- SGUISSARDI, Valdemar (2009). *Universidade Brasileira no Século XXI: desafios do presente*. São Paulo: Cortez.
- SGUISSARDI, Valdemar (2013). Regulação estatal e desafios da expansão mercantil da educação superior. *Revista Educação & Sociedade* (2013: 943-960) – ISSN 0101-7330, v. 34, n. 124. Campinas.
- SILVA, Edvaldo P. (2011). O Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Roraima – IFRR: importância para o contexto regional na execução da educação profissional como política pública. *In* GARÓFALO, Gilson de Lima e PINHO, Terezinha Filgueiras (orgs), 2011: 1-19. *Políticas públicas: limites e possibilidades*. São Paulo: Atlas.
- SILVA, Eugénio A. (2004). *O Burocrático e o Político na Administração Universitária. Continuidades e Rupturas na Gestão dos Recursos Humanos Docentes na Universidade Agostinho Neto (Angola)*. Braga: Instituto de Educação e Psicologia. Universidade do Minho.
- SILVA, Eugénio A. (2011). Um olhar organizacional à luz das perspectivas de análise burocrática e política. *In* LIMA, Licínio C. (org), 2011: 59-108. *Perspectivas de análise organizacional das escolas*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- SILVA, Guilherme Rego (2007). Tendências actuais na formação em Administração Educacional. *Revista Portuguesa de Educação* (2007: 221-245) - ISSN 0871-9187, v. 20, n. 1. Braga: Universidade do Minho.
- SILVA, Jesué Graciliano (2014). *Liderança ética e servidora: experiência concreta aplicada nos Institutos Federais Brasileiros*. Florianópolis: IFSC.
- SILVA JÚNIOR, J. dos R. (2002). *Reforma do Estado e da Educação no Brasil de FHC*. São Paulo: Xamã.
- SILVA JÚNIOR, J. dos R. (2005). *Pragmatismo e populismo na educação superior: nos governos FHC e Lula*. São Paulo: Xamã.
- SILVA JÚNIOR, J. dos R. e CATANI, Afrânio Mendes (2013). A educação superior pública brasileira nas duas últimas décadas: expansão e mercantilização internacionalizada. *In* SOUSA, José Vieira (org), 2013: 157-181. *Educação superior: cenários, impasses e propostas*. Campinas: Autores Associados.
- SILVA JÚNIOR, J. dos R. e SGUISSARDI, Valdemar (2001). *Novas faces da educação superior no Brasil: Reforma do Estado e mudança na produção*. São Paulo: Cortez.

- SILVA JÚNIOR, J. dos R.; LUCENA, Carlos e FERREIRA, Luciana R. (2012). As relações entre o ensino médio e a educação superior: profissionalização e privatização. *In* LUCENA, Carlos e SILVA JÚNIOR, J. dos R. (orgs), 2012: 65-82. *Trabalho e educação no século XXI: experiências internacionais*. São Paulo: Xamã.
- SILVA, Luzimar B. (2012). *A Reestruturação Curricular da Educação Profissional no Brasil Face às Diretrizes Nacionais e Internacionais e a Participação dos Agentes Curriculares: o caso do IFRN*. Braga: Universidade do Minho. Instituto de Educação.
- SOBRINHO, José Dias (2003). *Avaliação: políticas educacionais e reformas da educação superior* – São Paulo: Cortez.
- SOBRINHO, José Dias (2005). *Dilemas da educação superior no mundo globalizado: sociedade do conhecimento ou economia do conhecimento?* São Paulo: Casa do Psicólogo.
- SOUZA, Ângelo R. (2012). A natureza política da gestão escolar e as disputas pelo poder na escola. *Revista Brasileira de Educação* (2012: 159-174) - ISSN 1413-2478, v. 17, n.49. Rio de Janeiro.
- SOUZA, Jessé (2009). *A ralé brasileira: quem é e como vive*. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- SOUSA, José Vieira (2013). Expansão dos cursos superiores de tecnologia no Brasil entre 1997 e 2011. *In* SOUSA, José Vieira (org), 2013: 183-218. *Educação superior: cenários, impasses e propostas*. Campinas: Autores Associados.
- STAKE, Robert E. (2007). *A Arte da Investigação com Estudos de Caso*; tradução de Ana Maria Chaves. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- TAVARES, A.M.B.N.; AZEVEDO, M.A. e MORAIS, P.S. (2014). A administração burocrática e sua repercussão na gestão escolar. *Revista Holos* (2014: 154-162) – ISSN 1807 – 1600, ano 30, v. 2. Natal.
- TAYLOR, Frederick W. (1985). *Princípios de administração científica*; tradução de Arlindo Vieira Ramos – 7. ed. São Paulo: Atlas.
- TORRES, Carlos Alberto (2010). La Educación Superior en Tiempos de la Globalización Neoliberal. *In* TEODORO, António (org), 2010: 11-33. *A Educação Superior no Espaço Iberoamericano. Do Elitismo à Transnacionalização*. Lisboa: Edições Universitárias Lusófonas.
- TORRES, Leonor L. (2003). *Cultura Organizacional em Contexto Educativo. Sedimentos culturais e processos de construção do simbólico numa escola secundária*. Braga: Universidade do Minho, Instituto de Educação e Psicologia.

- TORRES, Leonor L. (2011a). A construção da autonomia num contexto de dependências. Limitações e possibilidades nos processos de (in)decisão na escola pública. *Revista Educação, Sociedade & Culturas* (2011: 91-109) – ISSN 0872-7643, n. 32. Porto: CIIIE - Centro de Investigação e Intervenção Educativas.
- TORRES, Leonor L. (2011b). A cultura da escola perante a influência da comunidade: um estudo de caso numa escola portuguesa. *Revista Ibero-americana de Educação* (2011: 1-13) – ISSN 1681-5653, n. 56/1. Disponível em: <http://www.rieoei.org/deloslectores/3907Lima.pdf>. Acesso: 30 jul.15.
- TORRES, Leonor L. (2011c). Cultura organizacional em contexto escolar. In LIMA, Licínio C. (org), 2011: 109-152. *Perspectivas de análise organizacional das escolas*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- TRAGTENBERG, Mauricio (1974). *Burocracia e ideologia*. São Paulo: Ática.
- TRINDADE, Héglio (2002). O ensino superior na América Latina: um olhar longitudinal e comparativo. In TRINDADE, Héglio e BLANQUER, Jean-Michel (orgs), 2002: 15-31. *Os desafios da educação na América Latina*. Petrópolis: Vozes.
- TUCKMAN, Bruce W. (2000). *Manual de Investigação em Educação: como conceber e realizar o processo de investigação em Educação*; tradução de António Rodrigues Lopes, com a colaboração de Maria Ester Vargas da Cruz – revisão de Maria Isabel Antunes. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- TYLER, William (1987). 'Loosely Coupled' Schools: a structuralist critique. *British Journal of Sociology of Education* (1987: 313-326), v.8, n.3.
- WEBER, Max. (1978). Os Fundamentos da Organização Burocrática: uma construção do tipo ideal. In CAMPOS, Edmundo (organização e tradução), 1978: 15-28, *Sociologia da Burocracia*, 4. ed. – Rio de Janeiro: Zahar.
- WEBER, Max (1982). *Ensaio de Sociologia*; tradução de Waltensir Dutra – revisão técnica de Fernando Henrique Cardoso – 5. ed. – Rio de Janeiro: LTC Editora.
- WEBER, Max (1995). *Metodologia das Ciências Sociais* – Parte 2; tradução de Augustin Wernet – 2. ed. – São Paulo: Cortez.
- WEBER, Max (1997). *Os Economistas – Textos Seleccionados*; traduções de Mauricio Tragtenberg, Waltensir Dutra, Calógeras A. Pajuaba, M. Irene de Q. F. Szmrecsányi e Tamás J. M. K. Szmrecsányi – São Paulo: Nova Cultural.

- WEBER, Max (2003). Os três tipos puros de dominação legítima. *In* COHN, Gabriel (org); tradução de Amélia Cohn e Gabriel Cohn, 2003: 128-141, *Max Weber – Sociologia*, 7. ed. – São Paulo: Editora Ática.
- WEBER, Max (2004). *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva* – Volume 2; tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa; revisão técnica de Gabriel Cohn – São Paulo: Editora UNB.
- WEBER, Max (2005). *Ciência e Política – Duas Vocações*; tradução de Leonidas Hegenberg e Octany Silveira da Mota – 13. ed. – São Paulo: Editora Cultrix.
- WEICK, Karl E. (1976). Educational Organizations as Loosely Coupled Systems. *Administrative Science Quarterly* (1976: 1-19), v. 21, n.1. Michigan.
- WOOD JR, Thomaz (2010). Organizações híbridas. *Revista de Administração de Empresas* (2010: 241-247) - ISSN 0034-7590, v. 50, n. 2. São Paulo.

ANEXOS

Anexo I – Guião da Entrevista Semiestruturada	491
Anexo II – Entrevistas - Grelha de Validação das Subcategorias e Unidades de Registos	495
Anexo III – Observações - Grelha de Validação das Subcategorias e Unidades de Registos	521
Anexo IV – Documentos - Grelha de Validação das Subcategorias e Unidades de Registos	531

Anexo I

UNIVERSIDADE DO MINHO INSTITUTO DE EDUCAÇÃO

Doutoramento em Ciências da Educação – Guião da Entrevista Semiestruturada

Objetivo

- Investigar e compreender as perspectivas de gestores integrantes da administração central e de representantes da sociedade civil do Conselho Superior, quanto ao funcionamento *multicampi* e à oferta de educação em diferentes modalidades e níveis de ensino pelo Instituto Federal do Rio Grande do Norte.

Questões:

- 1) Com apenas 5 (cinco) anos de criação, pressupõe-se que os Institutos Federais representam um modelo novo de organização educativa no país. Na sua visão e de acordo com o que dispõe a Lei de criação, o que está claro e o que não está claro quanto:
 - a. às finalidades e características dessa organização?
 - b. aos seus objetivos?
 - c. a sua forma de estruturação administrativa?
- 2) Os Institutos Federais criados por Lei como modelo de organização educativa, integrando uma rede encravada em todos os Estados do território nacional, não foram contemplados pela legislação federal com uma identidade estratégica organizacional de pró-reitorias. Com base nessa condição aparente de ampla autonomia do Instituto, comente:
 - a. os aspectos positivos dessa autonomia;
 - b. os constrangimentos dessa realidade para a rede em nível nacional;
 - c. as eventuais propostas para o fortalecimento dos Institutos Federais como uma rede nacional.
- 3) Como você avalia a atuação dos órgãos de administração superior dos Institutos Federais, nomeadamente o Colégio de Dirigentes e o Conselho Superior, no que diz respeito ao processo decisório do Instituto Federal do Rio Grande do Norte, particularmente no que se refere:

- a. ao estabelecimento de políticas;
 - b. à ação normativa;
 - c. ao acompanhamento e controle da ação do Reitor;
 - d. ao acompanhamento da ação dos Diretores dos *Campi*.
- 4) Relativamente às decisões emanadas do Conselho Superior, Colégio de Dirigentes e Reitoria e às respectivas efetivações nos *Campi*, exemplifique aquelas que considera:
- a. diretivas objetivas;
 - b. diretivas subjetivas ou de cumprimentos confusos;
 - c. diretivas democráticas;
 - d. diretivas não democráticas.
- 5) Tendo em vista a experiência acumulada nos últimos anos, como você analisa a realidade da administração do Instituto Federal do Rio Grande do Norte, quanto ao processo de centralização, na perspectiva:
- a. da Reitoria;
 - b. dos *Campi*.
- 6) Na sua perspectiva, a estrutura administrativa da Reitoria, compreendendo 5 (cinco) pró-reitorias e 3 (três) diretorias sistêmicas, é objetiva quanto aos aspectos funcionais, e responde às dimensões estratégicas do Instituto Federal do Rio Grande do Norte:
- a. como uma organização *multicampi*?
 - b. como uma organização de ensino multinível?
 - c. no tocante a requisitos de autonomia e articulação?
- 7) Considerando as finalidades acadêmicas definidas para o IFRN de ofertar: cursos FIC, cursos técnicos (EJA, integrado e subsequente), cursos superiores (licenciaturas e bacharelados), pós-graduação, desenvolver pesquisas e realizar extensão; no seu entendimento, como é possível uma atuação dos *Campi* para garantir o atingimento dessas finalidades com qualidade, pela organização?

- 8) Apresente algumas sugestões que julga importantes para o aperfeiçoamento da organização educativa Instituto Federal do Rio Grande do Norte, particularmente no que diz respeito ao funcionamento *multicampi* e à oferta de educação em diferentes modalidades e níveis de ensino.

###

Anexo II

UNIVERSIDADE DO MINHO
INSTITUTO DE EDUCAÇÃO

Racionalidades e Ambiguidades da Organização Instituto Federal: o caso do Rio Grande do Norte.

Temática: Natureza da administração do IFRN

ENTREVISTAS

CATEGORIAS: Racionalidades; Ambiguidades; Organização.

CATEGORIA: Racionalidades

**SUBCATEGORIAS: Ra.1 - Ação Executiva
Ra.2 - Tomada de Decisão
Ra.3 - Objetividade
Ra.4 - Regulação
Ra.5 - Dimensões Estratégicas**

UNIDADES DE REGISTOS	Codificação Pesquisador	Codificador Externo
Dir.R: pra mim como gestor, o que está claro é que temos uma instituição para dar conta da educação profissional do país, nos seus diversos níveis, da Formação Inicial e Continuada do trabalhador à formação técnica, técnico integrado ao ensino médio, isso preferencialmente, a oferta de 50% em nível técnico, essa exigência de lei.	Ra.1	Ra.1
Dir.R: há realmente essa dificuldade do entendimento da questão da centralização pela falta as vezes das pessoas assumirem que numa descentralização de poderes as pessoas detenham poder, mas detenham uma responsabilidade sobre aquele poder que ela tem.	Ra.4	Subjetividade
Dir.B: A nossa instituição é bastante nova, são cinco anos de criação. Na minha percepção, as finalidades e características da instituição estão claras a um grupo pequeno da organização, a nível de reitores, pró-reitores, diretores gerais, mas essa clareza não permeia toda a instituição.	Ra.3	Ra.3
Dir.B: A autonomia das soluções permitindo que um Instituto tem uma percepção, o outro já tem outra, puxado para uma pró-reitoria, mais não afinadas com outras. Isso não é bom, isso dificulta a identificação, a consolidação do Instituto como uma rede nacional.	Ra.5	Relações débies
Dir.B: uma padronização a nível nacional, isso facilitaria a convivência e intercâmbio entre os institutos e com o próprio Ministério da Educação.	Ra.3	Ra.4
Dir.B: Sentimos que não há por parte dos nossos colegas dirigentes a preocupação de não cumprir aquela decisão porque sabe que se não cumprir não vai acontecer nada, o normativo é fraco.	Ra.1	Relações débies
Dir.B: Nosso objetivo está bem definido, nós somos ensino técnico mas é todo mundo querendo migrar para o superior e agora a moda já é a pós-graduação a nível de mestrado.	Ra.3	Ra.3
Dir.A: Observamos no próprio conselho superior, no colegiado de gestores que temos pouco discutido o que é relevante para o desenvolvimento da Instituição.	Ra.2	Ra.5
Dir.E: tem um grupo de pessoas que acham que a Instituição se parece muito com a universidade, com o objetivo da universidade, tem ainda aqueles mais antigos, que inclusive acho que são a maioria, que são aqueles que ainda acham que a instituição tem que seguir com o objetivo dela que era de Escola Técnica.	Ra.3	Subjetividade

Dir.E: O governo federal que criou essa instituição, talvez não tenha deixado claro qual é o objetivo dela, na própria lei que criou isso ficou meio solto, meio vago.	Ra.3	Subjetividade
Dir.E: Passamos o tempo todo resolvendo problemas que chegam mas falta tempo para pensarmos estratégias.	Ra.1	Ra.1
Dir.K: Estamos com 5 anos de Instituto e durante esses 5 anos nunca tivemos um momento para refletirmos sobre a lei.	Ra.1	Ra.1
Dir.K: O processo de descentralização funcionaria perfeitamente se a gente tivesse mecanismos de controle, temos dificuldade de fazer esse controle.	Ra.4	relações débies
Dir.K: Hoje uma das maiores discussões que temos nos Colégios Dirigentes no momento de planejamento é obra, é construir mais prédio.	Ra.5	Ra.2
Dir.S: Em relação aos diretores-gerais, estes sim, não percebo instrumentos de acompanhamento. Sinto que ainda há muita fragilidade neste contexto.	Ra.4	relações débies
Dir.M: A única coisa que eu podia questionar é que existe essa centralização da questão de licitações, que tudo tem que passar por aqui. Talvez pudéssemos ter uma estrutura mais regionalizada para fluir com mais fluidez, com mais facilidade, mais desenvoltura.	Ra.4	Ra.4
Dir.M: Não vejo com muita efetividade o acompanhamento assim de políticas que são definidas a nível maior, nos <i>campi</i> . Via de regra a auditoria funciona mais fazendo o trabalho que era para ser feito pelos órgãos de controle do governo TCU, CGU.	Ra.4	Ra.4
Dir.D: Tenho certeza que tem muita gente que nunca nem leu a lei de criação para saber realmente o que tem.	Ra.3	Relações débies
Dir.D: para determinadas ações institucionais eu acredito que deva haver centralização e para execução das políticas, elas são dos <i>campi</i> . Então essa execução tem que ser descentralizada. Temos que ter um mínimo de controle e termos diretrizes básicas nas dimensões institucionais.	Ra.4	Ra.4
Dir.D: Estamos vendo o planejamento só como o dinheiro e não é só dinheiro, temos que pensarmos, atuarmos, eu fico preocupada.	Ra.3	Ra.5
Dir.D: as pessoas não sabem conversar e realmente é uma dificuldade de planejamento pedagógico. É difícil.	Ra.3	Ra.1
Dir.G: acho que ainda não está claro não, nem para o nosso pessoal, a finalidade para a qual fomos criados.	Ra.3	Subjetividade
Dir.G: Todos fazem de acordo com a legislação, mas o que parte de alguma deliberação interna, não vejo que todo mundo está fazendo e está prestando conta do que está fazendo não, sinceramente.	Ra.4	Ra.1
Dir.G: Veja se está de acordo com a legislação. Passei seis meses e daqui a pouco chegaram pra mim "é isso mesmo que você está querendo?", "é", volta, aí daqui a pouco uma outra pessoa do mesmo setor, da mesma pró-reitoria, mandava de volta o processo para lá, "queria que você confirmasse", meu amigo, não tem cabimento estamos perdendo mais tempo com essas situações.	Ra.1	Ra.1
Dir.C: Eu sempre vejo com muita preocupação essa situação, você não consegue ser bom em tudo.	Ra.5	Subjetividade
Dir.J: Não sei se o CONSUP teria um acompanhamento das ações do reitor, mas em termos do Colégio de Dirigentes sinto esse acompanhamento com relação aos diretores dos <i>campi</i> .	Ra.4	Ra.4
Dir.H: o entendimento é que a lei está clara no que nós deveremos atuar. No entanto, a grande diversidade de atribuições, de objetivos, está criando uma dificuldade de compreensão junto à comunidade.	Ra.3	Ra.5
Dir.H: Percebemos que precisa um redimensionamento interno, uma reorganização, para termos mais celeridade e mais profissionalismo naquilo que fazemos. Hoje a minha grande preocupação que os registros desse volume de ações que desenvolvemos ainda é muito frágil para podermos mensurar, avaliar, se o que estamos executando está de encontro a um objetivo maior que vem evidentemente em sintonia com o que está escrito na lei.	Ra.3	Ra.1
Dir.H: esse processo de apropriação de fato como está sendo feito na prática, essa gestão ainda é muito frágil, tem as resoluções, tem as deliberações, tem as notas técnicas mas as pessoas não se apropriam também disso, não buscam essa informação com mais densidade.	Ra.1	Ra.1

Dir.H: Temos questões graves a avançar, de uma maneira geral o PDI que está posto, agora no plano de ofertas aponta para esse atendimento à legislação no instituto com um todo mas diferenciadamente de um <i>campus</i> e outro.	Ra.3	Autonomia
Dir.P: Consultamos a procuradoria jurídica porque trabalhamos embasados, nunca fugindo, do que é encaminhado pela procuradoria jurídica. Normalmente procuramos que isso aconteça. É exatamente onde existe a insatisfação dos colegas que querem que, e principalmente o sindicato, querem que seja do jeito que o sindicato quer, mas existe esse embasamento.	Ra.2	Ra.2
Dir.P: Temos pessoas que são ligadas e que são ligadas à essas pró-reitorias e diretorias sistêmicas, mas muitas vezes a relação passa a ser a mesma, sendo diretores-gerais a relação passa a ser de pró-reitoria para coordenações e muitas vezes nós não tomamos conhecimento de situações que teriam que passar por nós. Muitas vezes, são os coordenadores que não passam e muitas vezes são as pró-reitorias que também não passam.	Ra.1	Ra.1
Dir.P: Nós estamos perdendo a nossa função principal que é de formar técnicos.	Ra.3	Ra.3
Dir.L: as pessoas têm consciência do que está escrito como nossas finalidades, como nossos objetivos, mas querem imputar à instituição uma característica pessoal.	Ra.3	Ra.3
Dir.L: uma casa de educação primordialmente de educação técnica, nós somos por lei direcionados para colocar 50% da nossa formação para a formação técnica.	Ra.3	Ra.3
Dir.L: no entanto a gente percebe as pessoas querendo desviar desse foco e isso na minha ótica nos leva a uma desconstrução da identidade institucional.	Ra.3	Autonomia
Dir.L: as normas em geral, eu as vejo como objetivas, não necessariamente corretas, vou citar aqui por exemplo, o caso do remanejamento, eu acho que a regra que tá para o remanejamento foi discutida amplamente, foi deliberada em vários colegiados, o Colégio de Dirigentes deu a sua opinião, o sindicato deu a sua opinião, a comunidade deu sua opinião, o CONSUP fechou então é uma norma objetiva, clara. Só não entendo como correta porque acredito que há leis que nos garantem outras situações.	Ra.3	Ra.5
Dir.T: uma coisa é você ler a lei dos Institutos Federais e outra coisa é você colocar na prática, é uma diferença enorme do que está na lei e o que se faz lá no interior.	Ra.1	Ra.1
Dir.T: existe uma hierarquia e temos que respeitar, mas um trabalho em conjunto, na hora que temos algumas dificuldades pedimos socorro a reitoria, pedimos uma opinião. E trabalhar em conjunto não quer dizer que um é mais e o outro é menos. Trabalhando no conjunto fortalecemos a instituição. O diretor de <i>campus</i> tem total autonomia. Na nossa relação de IFRN, temos essa autonomia das compras, das decisões.	Ra.2	Ra.2
Dir.N: com relação ao que está na lei e o que efetivamente é o Instituto Federal precisamos de um aprofundamento maior junto à comunidade tanto interna quanto externa, porque ainda ouvimos muitos questionamentos que nem deverião existir, estão claros na legislação mas a comunidade ainda não teve acesso de uma forma mais incisiva dessas características e finalidades do que é o Instituto Federal.	Ra.5	Ra.5
Dir.N: não vejo muito acompanhamento das ações, acredito que seria necessário estabelecer estratégias de acompanhamento, mas hoje vejo só cobrança e não acompanhamento.	Ra.4	Ra.4
Dir.N: Deveria existir o assessoramento jurídico para que possamos conseguir sofrer menos e as decisões saírem já com embasamento, onde possamos sentir segurança nas decisões.	Ra.2	Ra.2
Dir.F: Sinto falta de um acompanhamento um pouco mais próximo digamos assim, das ações que são desenvolvidas e deliberadas pelo próprio CONSUP. Acredito que talvez devamos levar a debate o aperfeiçoamento desses mecanismos. Até porque não podemos ficar aprovando, aprovando e aprovando e não sabendo se as decisões estão sendo executadas da forma como estão sendo aprovadas e como devem ser.	Ra.4	Ra.2
Dir.F: aglomeração do poder talvez assim concentre mais na reitoria, na pessoa do reitor, até pelo exercício do seu cargo e das responsabilidades inerentes ao cargo delegado. Digamos assim, um poder de mando maior. Mesmo assim vai ser submetido de qualquer forma as deliberações do CONSUP.	Ra.4	Ra.4
Dir.Q: Eu não conheço a lei, eu sou membro do Consup mas nunca despertei para ir atrás da lei que constitui os IFs.	Ra.3	Relações débies

Dir.Q: Hoje essa educação é construída processualmente com a participação da sociedade, seja do segmento professores, dos estudantes e da sociedade civil, agora mesmo estamos observando que o IFRN está terminando o seu projeto de desenvolvimento institucional e o projeto político-pedagógico.	Ra.3	Ra.3
Dir.I: As normativas são até objetivas, são objetivas, são claras, mas que venha ao encontro dos seus interesses, outra coisa é você ter uma normativa objetiva que vai de encontro aos seus interesses, contrário do que você, ao segmento, então quando é contrária, então há sempre alguém ou algum grupo que vai contrapor esse tipo de norma e tentar de alguma forma torna-la confusa e/ou modificar para o indivíduo voltar a se beneficiar.	Ra.3	Autonomia
Dir.I: A gente fez o plano de metas, então é importante fazer uma discussão muito séria do plano de metas porque não adianta se fazer um plano de metas e aí depois, uns cumprem e outro não. Vejo a maioria cumprir, mas um ou outro não cumpriu. Precisamos sentar e discutir o porquê e qual seria a outra estratégia para fazermos o plano de metas ser mais coletivo.	Ra.5	Ra.5
Dir.U: muitas vezes, centralização de determinada ação podemos dizer assim burocrática, por exemplo, eu fico a pensar a situação dos diplomas, todo aluno tem a vida histórica no <i>Campus</i> , toda a parte histórica, ele entrou naquele <i>campus</i> , ele estudou naquele <i>campus</i> , ele viveu ali, então a trajetória de vida acadêmica dele é no <i>campus</i> , mas é preciso que o diploma dele seja abonado pela reitoria porque o <i>campus</i> até aquele momento, até hoje funciona dessa maneira, não pode emitir o diploma.	Ra.4	Ra.4
Dir.O: tem sido o acompanhamento na verdade, não de acompanhar propriamente dito, mas consultado, muitas vezes quando se tem um problema se recorre à resolução e àqueles membros consultivos, mas não para acompanhar, em determinado momento, termina virando consultivo.	Ra.4	Ra.4
Dir.O: quanto maior for o número de pessoas que são diretamente afetadas por essas resoluções, por essas normativas, tem acontecido em alguns momentos de que as pessoas “ah não ficou claro” dizer que não atendeu e muitas vezes não é nem a questão de não ter ficado claro, mas quando está em desacordo, digamos com o que se acredita.	Ra.4	Ra.5
Dir.O: com realidades completamente diferentes e talvez pelo cuidado o Instituto ainda tenta manter algumas uniformidades, que termina fugindo um pouco do que é a realidade daquela região onde o <i>campus</i> está instituído.	Ra.4	Ra.4
Dir.B: sentimos o pessoal com vontade de decidir só as situações boas, o que é uma situação mais complicada - opa, essa aqui é uma decisão para o pró-reitor, para o reitor - para não sei para quem, menos para ele, porque ele não quer ter desgaste.	Ra.2	Relações débies
Dir.G: as pró-reitorias precisam que ter uma certa unicidade em termos de tomada de decisões. Você não pode “ah, porque a minha pró-reitoria é específica”, não, é específica na matéria que atua, as pró-reitoria que agem como se fosse independente, não tomamos conhecimento, que o representante do <i>campus</i> na realidade não é o diretor. É a pessoa que está lá fazendo o papel da pró-reitoria.	Ra.2	Ra.2
Dir.J: Existem momentos e tem situações nos <i>campi</i> que surgem, que os diretores não têm como definir, por exemplo, a questão dos investimentos, principalmente de ampliação de obra e etc., apesar de ser nos <i>campi</i> mas as decisões finais partem, o veredito final é dado pelo reitor.	Ra.4	Ra.4
Dir.R: eu não sei que instrumento teria de fazer para todos cumprirem as deliberações do Colégio de Dirigentes à risca.	Ra.1	Ra.1
Dir.B: Embora saibamos que estão definidas funções normativas para o conselho superior, que ele regularmente tem suas reuniões e que faz as avaliações, apreciações e aprovações dos temas que lhe são submetidos.	Ra.1	Ra.1
Dir.B: o Colégio de Dirigentes é mais atuante no processo de estabelecimento de políticas.	Ra.1	Ra.1
Dir.E: O CONSUP para que dê o veredito sobre como resolver determinado problema ou de como serão elaboradas as próprias normativas e leis que são criadas pela instituição. As leis são criadas pela gestão, pelo grupo gestor, pelo reitor junto com seus assessores e são submetidos para aprovação.	Ra.1	Ra.1
Dir.E: essa decisão aqui cabe ao <i>campus</i> , então o <i>campus</i> tome a decisão lá e resolva como é que tem que ser feito e não traga esse problema para reitoria, e a reitoria muito na visão de querer ajudar termina assumindo situações que não são de sua competência.	Ra.1	Ra.1

Dir.R: No caso do colégio de dirigentes-CODIR, funciona um pouco diferente, como é um colegiado mais amplo e de gestores, e muitas vezes essas decisões não são tomadas por unanimidade, há divergências.	Ra.2	Ra.2
Dir.R: O que existe é a auditoria geral que faz a supervisão de processos, mas não de decisões, faz análise e trabalha em processos que foram encaminhados equivocadamente.	Ra.2	Ra.2
Dir.R: no CONSUP é assim, deliberou, deliberou, seja por maioria, seja por consenso de todos, foi tomada a decisão. Daquela decisão sai uma resolução e a resolução vira lei dentro da instituição, é a norma da instituição.	Ra.2	Ra.2
Dir.R: controle social de cumprimento das decisões é feito pela própria comunidade acadêmica que está submetida as normas do CONSUP.	Ra.2	Ra.2
Dir.R: a própria gestão pode trabalhar no seu conjunto do colegiado de dirigentes para fazer valer mais as decisões que foram tomadas, das deliberações decididas no colégio dirigente, mas essa variação no cumprimento tem fragilizado o processo de decisão porque se toma uma decisão e não se cumpre, fragiliza a decisão que é tomada, e fragiliza o próprio colegiado.	Ra.2	Ra.2
Dir.R: Então os conselheiros, os dirigentes, que são os pró-reitores e diretores-gerais, eles têm que ter essa consciência de que o não cumprimento de qualquer decisão que seja tomada naquele colegiado fragiliza o próprio colegiado.	Ra.2	Ra.2
Dir.A: as decisões, elas nunca foram tão democráticas. Agora porque não se consegue uniformemente executá-las, porque a corporação é muito maior do que a gestão. Então o sujeito toma uma decisão coletiva ali, mas ele enquanto dirigente não tem força suficiente para chegar no <i>campus</i> que dirige e dizer “olhe isso aqui foi uma decisão do coletivo e a gente precisa executá-la”	Ra.2	Ra.2
Dir.A: organização interna e a tomada de decisão nas várias ações ainda atua de forma bastante corporativa.	Ra.2	Ra.2
Dir.A: todas as decisões passam por uma área, que é uma área de ensino	Ra.2	Ra.2
Dir.E: CONSUP a gestão traz para um modelo, uma minuta e esse conselho aprova.	Ra.2	Ra.2
Dir.E: Várias questões no Colégio Dirigentes, que eu participo, já foram discutidas e as vezes até voltam várias vezes porque foi decidido de uma maneira e não foi cumprido. Volta novamente e outra discussão, decide-se outra vez e não é cumprido. Então isso é uma prática talvez até comum em algumas situações mais polêmicas dentro das decisões.	Ra.2	Ra.2
Dir.E: o controle que existe é quando se descobre que não é realizado por algum motivo ou porque se descobriu algum problema em não fazer o que foi decidido, termina voltando para o Conselho e ele só vai descobrir depois que volta como um problema, mas a instituição ainda carece muito de controle mesmo.	Ra.4	Ra.4
Dir.K: saem decisões do Colégio de Dirigentes diretamente pro CONSUP	Ra.2	Ra.2
Dir.K: as políticas de ensino, pesquisa e extensão, hoje são trabalhadas muito a nível de CONSEPEX e algumas decisões de planejamento e de algumas ações políticas são trabalhadas no Colégio de Dirigentes e encaminhas pro CONSUP	Ra.2	Ra.2
Dir.K: Nós temos decisões bem objetivas, umas delas são objetivas é no momento da distribuição de recursos	Ra.2	Ra.2
Dir.K: Tivemos decisões que foram amplamente discutidas nos <i>campi</i> , discutida a nível de professor, de técnicos-administrativos e que depois que as ações foram adotadas passaram a ser antidemocráticas porque muitos não são atendidos ou não são beneficiados	Ra.2	Ra.2
Dir.K: Hoje temos uma decisão, que sinceramente não sei te dizer se é formal ou se é informal, que cada <i>campus</i> tem que cumprir o que está na lei e no acordo de metas.	Ra.2	Ra.2
Dir.B. na realidade, as decisões são bem objetivas, mas não há comprometimento por parte de todos para o cumprimento do objetivo das decisões	Ra.3	Ra.3
Dir.A mecanismos de controle do reitor - Em tese, eu diria que também tem, vamos dizer você hoje tem as transparências, tem a auditoria, tem os relatórios institucionais, tem a própria auditoria interna.	Ra.4	Ra.4
Dir.E a gente ainda vê muitas situações que podem ser melhoradas no controle e na gestão usando a TI como ferramenta	Ra.4	Ra.4

Dir.E Porque hoje não temos muito essas normativas. Aqui na instituição é muito pela relação das pessoas, na TI, por exemplo, estamos tentando construir, de criar políticas formais independente de quem esteja aqui, se é uma política que foi aprovada no CONSUP deveria ser seguida pelos <i>campi</i> .	Ra.3	Ra.3
Dir.R: (...) reitoria como ação central da instituição e de traçar políticas e das estratégias, do foco estratégico.	Ra.4	Ra.4
Dir.R: requer da parte do Ministério de Educação normativas que deem uma conformação de rede, de funcionamento de rede aos Institutos Federais. Diretrizes que possam sair, eu não sei se por portaria de ministro ou decreto de mudança na legislação, que orientasse as instituições e de certa forma que articulasse o funcionamento	Ra.4	Ra.4
Dir.B: Com relação as decisões dos possíveis conflitos, se você chegar em qualquer um dos <i>campi</i> , certas atitudes que convém àquele público o gestor decide lá, mas quando é uma decisão que possa entrar em conflito isso é remetido para uma pró-reitoria ou para o magnífico reitor tomar a decisão.	Ra.4	Ra.4
Dir.K: No Conselho Superior não vejo o tipo de acompanhamento e controle, basicamente eles analisam as propostas que vem da gestão e aprovam ou desaprovam de acordo com as discussões que são realizadas, mas não se percebe nenhum instrumento que possa fazer esse controle	Ra.4	Ra.4
Dir.K: Colégio de Dirigentes consegue ainda ter um certo controle, mas não tem nenhum instrumento de acompanhamento, com exceção obviamente do nosso SUAP, que é um sistema que ainda precisa melhorar bastante nesse aspecto de controle.	Ra.4	Ra.4
Dir.B: a pró-reitoria de administração daqui do Rio Grande do Norte deve ter características idênticas à da Paraíba, que é idêntica à do Rio Grande do Sul né, assim, isso facilitaria a atuação mais tranquila dos institutos na forma de rede. Para tanto, eu acho que deveria nascer uma proposta de padronização no CONIF para depois solicitar o apoio do MEC.	Ra.4	Ra.4
Dir.B: A percepção que eu tenho é que primeiro o normativo precisaria ser mais duro, decidido, o não cumprimento daquilo acarretaria numa responsabilidade.	Ra.4	Ra.4
Dir.E: As vezes, parece que temos a reitoria aqui que está indo para o mesmo lugar que os <i>campi</i> estão indo. É ao contrário, ao invés da reitoria dizer para onde os <i>campi</i> têm que irem, ao contrário os <i>campi</i> vão puxando e a reitoria vai sendo arrastada por eles e vai sendo levada junto.	Ra.4	Ra.4
Dir.E: o Instituto, o nosso, que tem um processo de centralização pequeno, apesar de que algumas coisas são impossíveis de ser descentralizadas acredito, até para eficiência da gestão, algumas situações ou definições têm que ficarem mesmo na reitoria.	Ra.4	Ra.4
Dir.R: Ação estratégica de traçar as políticas, de supervisão, da orientação, do acompanhamento, então, isso é a ação sistêmica de cada diretoria ou pró-reitoria e essa ação sistêmica no âmbito da instituição, não só da reitoria	Ra.5	Ra.5
Dir.R: A questão do remanejamento, hoje, também é um certo impeditivo a um mergulho maior nessa realidade, no momento que a instituição estabilizar o seu crescimento e os quadros estiverem estáveis onde eles estiverem no interior ou na capital, isso passa a se dar com muito mais intensidade, eu acredito nisso.	Ra.5	Ra.5
Dir.E: Porque hoje não temos muito essas normativas. Aqui na instituição é muito pela relação das pessoas, na TI, por exemplo, estamos tentando construir isso, de criar políticas formais independente de quem esteja aqui, se é uma política que foi aprovada no CONSUP deveria ser seguida pelos <i>campi</i>	Ra.5	Ra.5
Dir.E: Mas pensar estratégias da instituição entre as pró-reitorias não existe, não existe integração nenhuma. Existem situações pontuais entre pró-reitorias que têm afinidades.	Ra.5	Ra.5
TOTAL DE UR = 94	TA=68	TD=26
	72%	28%

CATEGORIA: Ambiguidades

SUBCATEGORIAS: Am.1 - Débil Articulação
Am.3 - Natureza Anárquica
Am.5 - Descentralização
Am.7 - Participação

Am.2 - Relações com o Ambiente
Am.4 - Subjetividade
Am.6 - Autonomia
Am.8 - Democracia

UNIDADES DE REGISTOS	Codificação Pesquisador	Codificador Externo
Dir.R: como é uma situação nova, se tem muita dificuldade de ter essa compreensão, principalmente com relação as finalidades, os objetivos.	Am.4	Am.4
Dir.R: principalmente na questão dos servidores mais novos e que não compreendem, não viveram aquele momento de criação da lei e nem viveram momentos anteriores à criação da lei como Escola Técnica ou como CEFET não tiveram essa vivência de compreender o seu funcionamento.	Am.4	Am.2
Dir.R: O que não está muito claro, principalmente no entendimento da maioria dos nossos servidores que compõem a instituição hoje, é essa atuação verticalizada e transversal que a instituição tem de atuação no território, os focos tecnológicos de atuação e desenvolvimento dos arranjos produtivos de cada região onde um <i>campus</i> do instituto está inserido, isto é uma situação que ainda não está muito claro por parte dos servidores.	Am.3	Am.2
Dir.R: tem fragilidades nessa articulação entre as diretorias nos <i>campi</i> e nas coordenações com a ação sistêmica da Instituição.	Am.1	Am.1
Dir.R: As vezes, o que percebemos é que os conselheiros, pelas suas N atividades, não têm tempo nem de ler os processos que são encaminhados para o processo decisório.	Am.3	Am.1
Dir.R: não há elementos para fazer com que para todos cumpram as deliberações do Colégio de Dirigentes à risca. Temos fragilidade nisso.	Am.4	Am.4
Dir.R: no Instituto Federal você tem uma atuação que vai do FIC a pós-graduação <i>stricto sensu</i> ; o professor atua nesses diversos níveis e às vezes é frágil essa compreensão e a articulação desse funcionamento e aí nas instâncias também das pró-reitorias de fazer essa articulação.	Am.1	Am.1
Dir.R: a lei de contratação de professores para os institutos federais não permite que se exija mestrado e doutorado para essa contratação, exige-se graduação. Entretanto, a avaliação externa dos cursos superiores exige no mínimo a titulação de mestre.	Am.3	Am.3
Dir.B: Não tenho dúvida de que falta a cultura de instituto federal. Percebe-se muitas pessoas ainda se reportando à Instituição como CEFET, à ETEFRN, não ao instituto com essa ação <i>multicampi</i> .	Am.1	Am.1
Dir.B: os servidores lotados no interior fizeram concurso pensando em vir para a capital e ficam quase todos sonhando com o remanejamento de vir para a capital, o que as vezes dificulta a criação da cultura do <i>campus</i> como instituição descentralizada.	Am.3	Am.2
Dir.A: Todos sabem que os processos são para ontem, não existe um processo que aponte para designação de um relator externo que tenha condições de ler. A vida hoje é como se fosse a vida de ontem.	Am.3	Am.3
Dir.A: A comunidade não absorveu o real papel da instituição e como foi concebida.	Am.4	Am.4
Dir.A: A fragilidade nossa é que temos uma população de colegas docentes flutuantes.	Am.1	Am.2
Dir.A: há uma dificuldade nesse processo de diálogo, entre a pró-reitoria e os colegas que lá respondem pela coordenação em cada <i>campus</i> , é que o colega que está lá não sente ainda que tem essa liberdade.	Am.1	Am.1
Dir.E: Há fragilidade, as pessoas parecem que estão ali e não se dão conta do que estão decidindo, se aquela decisão é impossível de ser cumprida então que não se decida, tome outra decisão.	Am.2	Am.3
Dir.E: parece que temos um problema de comunicação.	Am.1	Am.1

Dir.E: a gente se comunica muito mal no que diz respeito às decisões e como a instituição tem bastante mudança envolvendo renovação constante do quadro pessoal, as pessoas novas sentem que têm o direito de participar daquela discussão e não concordando, não atribuem importância a decisão anterior, portanto teria de ser refeito pelo fato de não terem participado anteriormente	Am.1	Am.1
Dir.K: percebo, apesar de ter diminuído nos últimos anos, uma falta de integração muito grande entre os Diretores Acadêmicos e os Diretores-Gerais.	Am.1	Am.1
Dir.K: o <i>campus</i> Canguaretama está fortemente integrado com sua comunidade, inclusive à comunidade indígena, à comunidade quilombola, e seu entorno em geral.	Am.2	Am.2
Dir.K: dentro de Natal, temos o <i>Campus</i> Cidade Alta que consegue fazer um trabalho fenomenal com a comunidade dos artistas e comunidades culturais, comunidade que trabalha com a cultura, os eventos, exposições, sempre trazendo pessoas da sociedade para fazer esse debate.	Am.2	Am.2
Dir.S: não nos preparamos para esse novo contexto que culmina na importância social da interiorização dos institutos federais.	Am.4	Am.4
Dir.S: quando a questão é boa para os <i>campi</i> , é ótimo descentralizar, mas, quando acontece algum problema, eles não querem a descentralização, jogam tudo na responsabilidade da reitoria.	Am.5	Am.5
Dir.S: faz parte da autonomia, vivemos num sistema de relações e numa interdependência.	Am.6	Am.6
Dir.S: Uma das coisas que ainda falta muito é o entrosamento nas áreas, precisa haver nas dimensões sistêmicas essa interface. Existe articulação, mas falta é aquela articulação do tripé ensino-pesquisa-extensão com assistência estudantil.	Am.1	Am.1
Dir.S: Toda mudança passa por processos de adaptação.	Am.2	Am.2
Dir.M: em relação a descentralização, na prática acontece a questão da descentralização financeira, a parte da área de ensino, pesquisa e extensão. A única parte que poderia fluir melhor se tivesse uma estrutura melhor em relação, por exemplo, a procuradoria jurídica porque tudo tem que passar pela procuradoria.	Am.5	Am.5
Dir.M: a questão dos três dias é um problema porque o professor é contratado e tem dedicação exclusiva para trabalhar quarenta horas. Se o professor tem três dias no <i>campus</i> inviabiliza os projetos de extensão e de pesquisa porque a maioria dos professores moram em outra localidade, assim quando terminou o terceiro dia o docente pega seu transporte e vai embora.	Am.3	Am.3
Dir.D: não consigo ver uma rede de ensino que não tenha diretrizes mínimas, que não tenha uma conformação mínima para poder se ter um retrato fiel daquela rede.	Am.3	Am.1
Dir.D: os <i>campi</i> quando é para benefício deles, eles querem ser autônomos, toda autonomia é dos <i>campi</i> , eles realizam, eles fazem, não perguntam a ninguém se pode ser feito assim, mas quando é algo que vá atingir, digamos assim, que vá talvez atingir a autonomia específica deles, onde eles poderiam decidir ou não de outra forma, eles já põem a responsabilidade na reitoria.	Am.6	Am.1
Dir.D: quando é algo que vá impactar no dia a dia do campus especificamente então ele não tem autonomia para resolver, ele tem que vir resolver aqui e quando não, coisas que podem até ter diretrizes iguais, ele resolve da maneira que quer.	Am.6	Am.1
Dir.D: falta integração no mesmo nível para poder se decidir, tomar rumos, políticas e diretrizes e também no próprio campus. Há uma dificuldade de articulações, são frágeis, talvez até pelo ativismo.	Am.1	Am.1
Dir.D: existem fragilidades, tanto em estrutura que não vai se conseguir atender adequadamente.	Am.6	Am.6
Dir.D: professor que está terminando o curso na universidade e vindo dar aula no ensino técnico sem nunca ter passado por uma empresa, passado pelo mundo do trabalho, ter tido prática mesmo naquilo que ele vai ensinar, então isso também dificulta e tem feito realmente ter essa queda, mas ainda não é perceptível porque nós temos um bom ensino.	Am.2	Am.2
Dir.D: A gente também depende do nosso entorno. E isso precisa está bem interligado. Está tudo voltado pra essa cultura organizacional, para entendermos qual é o nosso foco, para que todos, claro que muitos já têm isso claro, mas para que todos que estejam trabalhando aqui trabalhem com o mesmo propósito.	Am.2	Am.2

Dir.G: com essa expansão e essa quantidade enorme de novos servidores que estão chegando e a visão que eles têm, que é a visão da universidade, pensam que precisamos funcionar como universidade, e nós não podemos funcionar como universidade.	Am.3	Am.2
Dir.G: As diretrizes não são objetivas. Eu acho que normalmente elas ficam na lei da subjetividade, deixando que cada um interprete de uma maneira como quer. Os cumprimentos ficam confusos	Am.4	Am.4
Dir.G: tenho um curso e não é que eu seja contra ele não, mas, por exemplo, agroecologia em funcionamento desde 2006, qual foi a instituição, o agricultor familiar ou alguém que trabalhe com estrutura orgânica, ou alguém que ofereceu até hoje um estágio para um aluno de lá? Nenhum.	Am.2	Am.1
Dir.G: eu não sei se com esse modelo engessado desse jeito, a gente vai ter vida longa não.	Am.6	Am.4
Dir.C: as pessoas encontram formas de subjetivar o que objetivamente está claro.	Am.4	Am.4
Dir.C: o grupo de física que criou o mestrado em Física, ele nunca apresentou isso nem para direção geral nem para diretoria de ensino, quando nós fomos comunicados foi quando ele já tinha a aprovação do mestrado e até onde nos consta, de alguma forma, ele fazia essa relação via reitoria, ou chegou a apresentar primeiro para a reitoria que, quando eu digo reitoria pode ser pró-reitoria de ensino, que sinalizou positivamente. Mas no campus mesmo, internamente, ele não construiu esse processo.	Am.3	Am.3
Dir.C: uma diversidade muito grande e uma atuação multitarefismo, que não é bom, eu acho que isso não imprime qualidade	Am.1	Am.1
Dir.J: vejo que um dos fatores é exatamente a falta de objetividade nas decisões, assim, termina uma reunião e determinados assuntos não foram deliberados objetivamente. Então isso gera essa interpretação, essas N possibilidades de interpretações para cada dirigente.	Am.4	Am.4
Dir.J: O critério de definição de divisão de recursos de todo esse processo realmente não é claro. Não está claro. Fica muito subjetivo.	Am.4	Am.3
Dir.J: antes muitas decisões não passavam nem pela direção geral, então era direto pela diretoria sistêmica com os coordenadores ou diretores acadêmicos na parte de ensino. Quando ocorria isso, havia conflitos dentro do campus, porque o Diretor Geral era o último tomar conhecimento de algumas situações. Percebendo-se esse aspecto as ações foram reorganizadas, ficando definido que toda a interação entre diretoria sistêmica com as coordenações tem que ser via direção.	Am.1	Am.1
Dir.H: Os fóruns de discussão da Rede Federal das instituições mostram que há uma troca, um fluido de informações que permitem com que determinados institutos se apropriem de informações de outros e se constituam em instituição com aspectos semelhantes. Mas politicamente ela é muito frágil e organizacionalmente cada uma faz aquilo que acha que é mais adequado.	Am.8	Am.8
Dir.H: as diretrizes gerais, de modo que o gestor consiga fazer com que as pessoas se adequem à realidade da instituição, estão sendo invertidas, de modo que é a Instituição que tem que se adequar a realidade de cada uma das pessoas. Então isso tem criado dificuldades. As normativas não têm sido objetivas, de maneira que as pessoas se enquadrem na realidade institucional.	Am.4	Am.4
Dir.H: muitas vezes, no final de uma determinada discussão no conselho não se consegue entender os encaminhamentos, o que cria uma fragilidade de tal sorte que o sujeito frágil não tem como chegar no seu campus e ter argumentos pra rebater qualquer tipo de ponderação que seja feito pela comunidade. Isso fragiliza o próprio conselho.	Am.1	Am.2
Dir.H: a dificuldade se encontra no fato de que temos que criar parâmetros distintos para atuar em cada um desses níveis e modalidades e então é preciso também ter essa clareza, que as ações principalmente de pesquisa e extensão deveriam funcionar como complementação à formação, e não necessariamente à produção acadêmica de novas tecnologias.	Am.4	Ensino Multinível
Dir.H: pelo nosso desafio desse híbrido que nós somos, se for tratar a pesquisa como parâmetro de instituição de ensino superior apenas para produção acadêmica, vamos estar fadados ao insucesso porque não temos a estrutura que tem por exemplo a universidade, que constrói alguns laboratórios especificamente para cuidar de um tipo de pesquisa.	Am.3	Am.2
Dir.L: as pessoas hoje elas se sentam diante de uma tela e se acham no direito de escrever o que querem, inclusive dizendo como é que cada pedacinho do mundo deve ser, não estão muito preocupados se aquilo está certo ou está errado e o impacto que aquilo quer dizer.	Am.8	Am.8

Dir.L: queremos que os colegiados sejam locais, Conselho Escolar, Colegiado de Curso e daí por diante e os gerais (CONSUP e o CODIR). Às vezes, as pessoas querem a participação, querem o poder de decisão, mas querem alguém para dizer quando der errado “foi você”.	Am.7	Am.7
Dir.L: trouxe para nossa instituição pessoas muito jovens, muito jovens, temos professores com vinte e três anos e alunos dos cursos técnicos integrados de dezenove. Então esse amadurecimento é lento e ainda vamos levar um tempo pra conseguir fazer com que esse rapaz de vinte e três se torne um homem de trinta, de trinta e cinco, de quarenta.	Am.5	Am.4
Dir.L: é como se os jovens quisessem jogar os velhos fora e aí eu vou me colocar no grupo dos velhos, porque já estou entrando na casa dos cinquenta, e como se nós que somos mais velhos quiséssemos dizer que os jovens não sabem de nada. Então não está havendo o diálogo correto, pois para mim o diálogo correto é a percepção de quem construiu a instituição até aqui e de quem vai continuar a construção dela e que esses dois grupos na realidade formam um só. É responsabilidade nossa como equipe gestora fazer essa interlocução entre esses dois grupos.	Am.7	Am.1
Dir.L: as vezes, os nossos conselhos seja o Colégio de Dirigentes seja o Conselho Superior se ressentem da necessidade de aplicar a lei por medo político.	Am.2	Am.1
Dir.N: Baseado na legislação, o reitor tem o papel estratégico, o IFRN é uma das instituições que tem uma portaria de delegação de competências mais avançada	Am.5	Am.5
Dir.N: o Diretor Geral quer ter uma delegação de competência só do que é bom, quando é uma situação mais difícil de dizer ao servidor, ele quer que o reitor resolva, o que eu vejo é que o Diretor Geral tinha que assumir o que está escrito na delegação de competência, ele tem que se apoderar do conhecimento do que está ali, se apropriar daquele conhecimento e tem que decidir situações que estão vindo para o reitor decidir que não deveria, já que existe um processo de descentralização e de autonomia baseado numa portaria.	Am.6	Am.6
Dir.F: a gente teve inclusive discussões sobre regimento e sobre as dificuldades de você fazer realmente que o regimento traduza aquilo que se quer, regimentos propostos que seriam aprovados pelo CONSUP. Tivemos uma certa dificuldade de desenvolver uma certa compreensão para que o documento se tornasse prático de verdade. E, me lembro também de outras discussões que tivemos, como o do remanejamento, que reiteradamente vem pro CONSUP fazer essa deliberação.	Am.8	Am.8
Dir.Q: as vezes, o que está na lei as pessoas não cumprem, depende muito da formação e de quem está na condução dos encaminhamentos, não sei como, mas que depende muito de quem está na condução, de fazer esse exercício do processo democrático.	Am.8	Am.3
Dir.Q: Então quando o professor fizer um concurso para o IFRN de Pau dos Ferros que ele fique e tenha compromisso, porque tem muita gente lá dependendo dele.	Am.2	Am.3
Dir.Q: Se não melhorarmos o ser humano, não terá projeto que se sustente, projeto nenhum, nem o ambiental, nem capitalista, nem comunista, nem cristão. Não terá sustentabilidade porque depende de cada um de nós, investir nisso é uma situação.	Am.4	Am.4
Dir.I: posso dar exemplo de espaço individualizado para pesquisa, da extensão que é muito forte, e para eles estarem desenvolvendo esse tipo de habilidade precisariam de espaços específicos para o professor. Então há sempre essa contradição, eles defendem na fala a questão dos cursos integrados que é o forte dessa instituição, mas também defende a graduação, a pós-graduação, mas que tivesse uma condição mais próxima da questão do trabalho e o dia a dia, mais próximo à universidade.	Am.3	Am.1
Dir.I: ainda existe essa dependência da voz, de ouvir o reitor, para de certa forma tomar uma decisão mais respaldada ou dividindo um pouco dessa responsabilidade. Penso que ainda precisa essa descentralização precisa ser mais trabalhada.	Am.5	Am.1
Dir.I: ainda precisa avançar muito nessa descentralização, ainda há uma dependência muito grande da reitoria.	Am.5	Am.1
Dir.I: Não é que tenha sido definido isso ou imposto do CODIR que fosse, mas foi algo que era geral e eu escutava muito dos membros do COEN dos diretores acadêmicos específicos, essa questão do PROEJA, onde foi definido que teria que ser oferecido e outros campi não oferecia, eu vou citar aqui o Campus Central que nunca ofereceu o PROEJA.	Am.3	Am.3

Dir.U: a gente percebe que a autonomia, na verdade, não é uma autonomia absoluta, é uma autonomia relativa porque nós dependemos muito da reitoria, mesmo os diretores tendo essa autonomia pedagógica, administrativa e tal mas termina dependendo muito das diretrizes oriundas da reitoria.	Am.6	Am.6
Dir.U: não lembro de nenhum caso em que o diretor-geral ou que o diretor acadêmico foi convocado para apresentar a defesa, nós temos muito pouco isso. As discussões ocorrem nas câmaras, seja no CONSUP, seja no CONSEPEX, que são membros que fazem aquele estudo mas não há, vamos dizer assim, uma retroalimentação, porque a ideia não chega até esses Conselhos, então há esse distanciamento.	Am.3	Am.1
Dir.U: se os membros não acreditam que esse conselho é tão forte quanto o outro então obviamente tem alguma coisa que não está funcionando, mas eu acredito muitas vezes é a questão mesmo da nossa cultura, nós não temos uma cultura de instâncias coletivas.	Am.8	Am.1
Dir.U: Muitas vezes os usuários daquele serviço naquele <i>campus</i> entram em contato direto com o reitor sem que passe pela direção geral, porque eles acham que o poder investido de um maior potencial é da reitoria e que o diretor-geral não é competente para tomar aquela decisão.	Am.3	Am.1
Dir.U: há situações em que o usuário é orientado a se dirigir ao setor competente do <i>campus</i> e há situações de que de certa maneira é criada a expectativa de resolução da questão, muito embora exista um bom diálogo entre as direções gerais e a reitoria. Mas muitas vezes, mesmo que não há uma decisão absoluta, mas aquela decisão ela já foi resolvida no âmbito da reitoria.	Am.1	Am.1
Dir.U: Em muitas situações, por exemplo, o Diretor Acadêmico ou outro diretor ou coordenador se reporta ao pró-reitor e o Diretor-Geral não sabe, não estou dizendo que isso é uma culpa de A ou de B, ela acontece inclusive involuntariamente e em muitas situações também ocorre que o próprio coordenador entrou em contato com o Diretor-Geral mas a situação por algum motivo não chega à pró-reitoria, então nós temos fluxos diversos, e nos fluxos diversos você vai fazer o que é melhor para você, o que é mais rápido, nós temos uma cultura imediatista,	Am.1	Am.1
Dir.U: muitas vezes o coordenador entra em contato com a pró-reitoria para acelerar o processo e nesse aceleração de processo o Diretor-Geral quando toma conhecimento da situação já não há um fluxo circular, mas muito mais linear, de um coordenador com um pró-reitor, de um coordenador com um Diretor-Geral, busca-se o caminho que for melhor. Há uma situação difusa.	Am.1	Am.1
Dir.O: outro ponto que eu vejo também é que muitas vezes não se participa das discussões, se leva, por exemplo, sobre o calendário acadêmico se vai para os <i>campi</i> , se tem uma ampla discussão, e nem sempre as pessoas dão as suas sugestões e depois quando retorna e se tem desacordo “ah é porque o CONSUP decide da maneira que lhe convém” acontece isso também.	Am.8	Am.1
Dir.O: o que eu vejo também é que vai sendo difícil, alguns até conseguem mas a qualidade de vida desse profissional termina muitas vezes sendo prejudicada e as pessoas que tentam fazer por coincidência sempre são as mesmas, quem faz nos <i>campi</i> termina fazendo as duas coisas ou as três, mas sabemos que vai cansando, que vai comprometendo a própria vida desse profissional.	Am.7	Am.1
Dir.O: temos que ter a compreensão que fazemos bem dentro das nossas possibilidades mas vamos chegar a um momento se tentarmos fazer tudo que não está dando certo, um dia corremos o risco de entrar nessa caixinha que não dá certo.	Am.4	Am.4
Dir.M: no caso do Colégio de Dirigentes do IFRN existe sim a democracia, é amplamente discutido, nem sempre a posição da reitoria é atendida pela maioria. Enfim, no final o que decide é a maioria, nem sempre é por unanimidade, até porque não precisa ser. Mas o que eu questiono, as vezes, é que alguns de nós porque contraria os nossos interesses, não aplica ao pé da letra, mas existe sim democracia nessas questões.	Am.8	Am.8
Dir.D: mais democrático aqui não pode existir, mas muitas vezes a democracia leva a essas dificuldades porque tudo tem que consultar a comunidade e as vezes a comunidade não responde objetivamente, porque ela vai responder excessivamente ao seu interesse e às vezes esse interesse não é compatível com a necessidade da instituição.	Am.8	Am.8
Dir.J: As decisões são democráticas, acho que há um debate, as pessoas têm oportunidade de colocarem seus posicionamentos, seus pontos de vista, os prós e os contras e sai uma decisão após todo um debate e isso eu vejo que a democracia está presente.	Am.8	Am.3

Dir.J: Lógico, democracia nem sempre o seu ponto de vista é aceito e é exatamente isso, você tem que aceitar o ponto de vista do outro que não foi o seu.	Am.8	Am.8
Dir.B: vejo a democracia todo tempo permeando as nossas decisões e uma decisão que foi tomada hoje, amanhã ela pode ser revista.	Am.8	Am.8
Dir.L: nessas relações que temos institucionalmente, a democracia prevalece, se a sua opinião é diferente da minha e a sua capacidade de articulação foi maior que a minha, e a sua ideia prevaleceu, isso não faz com que a decisão tenha sido sua, mas a partir de uma construção que você fez. Então, eu considero isso democrático, eu posso até ter pontualmente uma divergência ou outra “ah eu acho essa decisão devia ter sido aquela, aquela outra” mas em linhas gerais a nossa instituição tem um aspecto democrático muito forte.	Am.8	Am.8
Dir.B: a gente vê a criação de um curso num <i>campus</i> , mas depois quer que a reitoria dê a solução porque não tem professor, porque não tem laboratório, então, é a prova que não se verificou antes de criar aquele curso todas as condições para seu bom funcionamento.	Am.8	Am.1
Dir.O: Temos questões discutidas amplamente, tendo sido democrático, talvez até em função dessa amplitude de discussões termina gerando muitas confusões, muitos questionamentos.	Am.8	Am.8
Dir.I: O ponto positivo é que como em virtude da autonomia você busca a especificidade de cada região e de cada instituto, isso é importante.	Am.6	Am.3
Dir.I: O negativo é isso porque você deixa um pouco essa autonomia muito aberta sem fazer e ter um mínimo, uma regulamentação referencial e é o que acontece cada um vai fazendo a partir do que entende.	Am.6	Am.3
Dir.Q: os antigos professores que nós conhecemos, que vêm com a tradição da ETFRN, com a tradição do CEFET e até de outras escolas, vestiam a camisa, é um pessoal que tem um amor e um compromisso com a instituição, o bom nome dessas instituições, o reconhecimento que elas têm na sociedade deve-se a esse pessoal.	Am.2	Am.2
Dir.F: democratizar nunca é uma coisa ruim, principalmente quando fala-se de aglomeração, de concentração do mando, do comando, talvez essa aproximação de estar lá, de ouvir o gestor, as dificuldades que estão passando, dar a ele também esse espaço e as condições necessárias para resolverem internamente as suas questões, seria também bastante salutar.	Am.8	Am.8
Dir.T: Saímos daqui, as vezes, com um documento deliberativo mas na hora em que chega no <i>campus</i> passa a ser só um documento frio, isso compromete a ação democrática, porque na hora que você leva o documento mas que trata esse documento no diálogo, dá uma interpretação a esse documento.	Am.8	Am.1
Dir.L: os pró-reitores devem se fazer mais presentes nos <i>campi</i> e não se fazem porque a rotina consome, porque aí não há como negar que o trabalho é intenso, é gigantesco para todas as pró-reitorias, mas se conseguirmos fazer os pró-reitores se aproximarem mais dos <i>campi</i> , conhecerem, talvez essa negociação seria mais simples.	Am.7	Am.7
Dir.L: um problema que nós vivemos hoje e que isso para mim é um problema temporal, ou talvez até seja sazonal e se repita mais adiante, é um problema de amadurecimento político.	Am.8	Am.3
Dir.E: A reitoria pensando estratégico também começaria a se preocupar com essas situações que saem do controle dela, porque saem do controle porque as pessoas, provavelmente, estão se sentindo um tanto soltas, nos <i>campi</i> por causa da autonomia, mas a autonomia tem que ser limitada, tem que ter autonomia, mas, por exemplo, dentro de um determinado limite, dentro do limite você pode executar.	Am.6	Am.6
Dir.M: o nosso instituto é o mais democrático onde se respeita mais a questão das autonomias de <i>campus</i> , dos <i>campi</i> , eu noto por exemplo, eu nunca tive problema na indicação de nenhum auxiliar seja CD ou FG.	Am.8	Am.3
Dir.M: o nosso acesso a todos os pró-reitores, diretores sistêmicos, inclusive com o reitor é muito fácil, não vejo nenhum problema nesses diálogos, nesses contatos.	Am.8	Am.3
Dir.M: nós temos um papel fundamental, a questão da interiorização não é só interiorização, é também a questão da inclusão social de muitos.	Am.2	Am.2
Dir.D: como o instituto tem autonomia então é importante que ele se adeque ou que sua estrutura se adeque às demandas regionais, mas isso causa eu acho um pouco de dificuldade na identidade da instituição como rede.	Am.6	Am.3

Dir.G: Normalmente ninguém gosta quando você quer implantar uma coisa, dificilmente você vai encontrar alguém que diga assim “não, é uma decisão do consenso, vamos respeitar”, todo mundo acha que tá sendo empurrado goela a baixo. Tudo que vier dessa forma normalmente o pessoal acha que não é democrática.	Am.8	Am.8
Dir.S: o processo de expansão da rede federal e o ingresso de novos servidores de forma maciça não houve por parte da maioria dos servidores a incorporação do papel social, da importância que a instituição assume com a sua transformação em instituto federal.	Am.3	Am.3
Dir.R: As deliberações não são objetivas porque, às vezes, os assuntos também não são muito objetivos e muitas vezes não tem uma linha de decisão clara, deixando as vezes as situações um tanto subjetivas e a subjetividade leva a entendimentos diferentes e cumprimentos diferentes.	Am.4	Am.4
Dir.B: sentimos a inconstância dessa política, ela é muito modificada, não se sente um norte bem definido, as situações vão acontecendo e se arrumando, não sei se isso é bom ou se é ruim, mas não sinto até aqui uma política bem definida para nós caminharmos.	Am.4	Am.4
Dir.B: As ações normativas também são definidas, mas de vez em quando são alteradas, modificadas, também não sei se isso é bom ou se é ruim.	Am.4	Am.4
Dir.R: Esses colegiados atuam muito mais na análise para a homologação dos documentos encaminhados de ações estratégicas para traçar as políticas, especialmente o CONSUP, do que, na realidade, de traçar, de construir as políticas de desenvolvimento da Instituição.	Am.5	Am.5
Dir.R: descentraliza para os diretores-gerais e para os <i>campi</i> os poderes das decisões, entendendo que está dando os poderes, está dando as condições de se tomar as decisões na instância apropriada.	Am.5	Am.5
Dir.R: falta as vezes as pessoas assumirem que numa descentralização de poderes as pessoas detenham poder, mas detenham uma responsabilidade sobre aquele poder que tem.	Am.5	Am.5
Dir.R: delegação de competência ou a decisão delegada.	Am.5	Am.5
Dir.R: a delegação de competência funciona, mas com fragilidade dessa parte do entendimento.	Am.5	Am.4
Dir.B: Eu sinto que o processo de descentralização está se consolidando cada vez mais forte.	Am.5	Am.5
Dir.B: na descentralização, às vezes, o <i>campus</i> não quer obedecer à política definida pela reitoria, você descentraliza, mas, na ponta, as pessoas não querem obedecer à norma da reitoria e sim, à norma daquele gestor.	Am.5	Am.5
Dir.K: recursos do ensino que eu descentralizo e que eu não tenho o controle sobre esse recurso que foi descentralizado no <i>campus</i> .	Am.5	Am.5
Dir.K: Em termos de recursos penso que funcionaria muito bem se tivessemos mecanismo de controle e não temos esses mecanismos. O nosso sistema, o SUAP, ainda não consegue dizer hoje quanto que um <i>campus</i> gastou em uma ação de ensino e eu teria que ir atrás de notas de empenho e o pagamento efetivo das ações na Diretoria de Administração, porque não existe um sistema em que isso está registrado.	Am.5	Am.1
Dir.R: a lei não criou as áreas de uma estrutura sistêmica das cinco pró-reitorias, lógico que isso foi um ponto positivo na questão da autonomia interna porque deixou muito flexível para que cada instituto fomentasse dentro das suas necessidades e potencializasse ações sistêmicas dentro das pró-reitorias.	Am.6	Am.6
Dir.R: Muitas vezes, a gente deixa as situações nascerem e quando chegam para podar já não tem mais como fazer porque já foram decididas, então estão resolvidas.	Am.6	Am.1
Dir.B: A estrutura do instituto é boa, a concepção é boa, porque dá autonomia aos <i>campi</i> .	Am.6	Am.6
Dir.B: essa autonomia administrativa, financeira e orçamentaria facilita muito, mais não fica dependente da ação central.	Am.6	Am.6
Dir.B: Embora poderemos sentir na grande maioria das solicitações o pessoal querendo que a reitoria decida, querendo que as pró-reitorias decidam, aos poucos percebemos que essa estrutura é boa e ela está se consolidando cada vez como uma ação descentralizada e que essa autonomia só faz crescer o instituto como um todo.	Am.6	Am.6
Dir.B: o pessoal as vezes quer autonomia mas quer que a reitoria decida, invertendo o processo.	Am.6	Am.6

Dir.A: No fundo a autonomia é para quem tem possibilidades de ser autônomo, isso para mim é uma questão fundamental, não vale se ter autonomia se não sabe dar as definições. Então para mim autonomia de fato não existe porque ainda estamos no modelo anterior, não conseguimos sair do modelo e tem várias provas fortes disso	Am.6	Am.1
Dir.K: Com a criação do CONSEPEX, a discussão das políticas, principalmente das políticas de ensino, são construídas mais no CONSEPEX. O CONSUP tem sido na maioria das ações um conselho que referenda ou homologa as decisões do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão.	Am.6	Am.6
Dir.A: Temos um modelo de políticas em que o <i>campus</i> tem uma certa liberdade, por exemplo, a instituição tem um modelo de políticas e induz para que o <i>campus</i> a execute, e também o <i>campus</i> tem liberdade para dentro desse contexto desenvolver algumas questões.	Am.6	Am.6
Dir.K: Então a grande vantagem é a liberdade que é dada a cada instituto.	Am.6	Am.6
Dir.A: o que observamos é que o <i>campus</i> todas as vezes que tem dificuldade em tomar uma decisão transfere. Pelo menos, com a Pró-reitoria de pesquisa isso é comum, todas as vezes que era para dizer “não, aqui não pode” ele prefere não dizer.	Am.6	Am.6
Dir.R: essas duas instâncias de administração superior de decisão, esses dois colegiados superiores, principalmente a instância máxima que é o conselho superior, onde dentro dele temos a participação lógico do reitor como presidente, a participação paritária entre docentes, técnicos-administrativos e alunos, como representantes da comunidade interna da instituição e a participação da sociedade civil fortalece a Instituição e de certa forma faz um controle social da ação do reitor, porque está acima do reitor. É um ponto positivo. É um controle democrático social da ação da reitoria.	Am.7	Am.7
Dir.R: Os colegiados atuam mais provocados pela gestão. Lógico que com raras exceções tem outras provocações, por exemplo, no caso da modificação da resolução do remanejamento, que foi provocada por agentes externos, servidores, externos	Am.7	Am.7
Dir.A: Do ponto de vista da organização, os conselhos estão perfeitos, só no Conselho Superior deveria ter um número maior de conselheiros externos para ter uma instituição mais oxigenada, no meu entendimento	Am.7	Am.7
Dir.B: O Conselho de Dirigentes infelizmente reflete essa flutuação, então as pautas que inclusive refletem as demandas dos servidores da instituição, são demandas extremamente de curto prazo e também olham muito para o que o servidor quer, não muito para o que a sociedade deseja.	Am.7	Am.7
Dir.E: dentro da rede dos institutos existe uma vontade muito grande de acertar e existe mais união.	Am.7	Am.7
Dir.R: As decisões são democráticas, primeiro porque são tomadas por pessoas que foram eleitas pela comunidade acadêmica, reitor tem eleição, diretor-geral tem eleição, etc, vivem em uma realidade de uma democracia representativa onde ocorre a decisão tomada por um diretor eleito, representando sua comunidade acadêmica.	Am.8	Am.8
Dir.B: as decisões são muito democráticas.	Am.8	Am.8
Dir.B: não vejo um momento mais democrático do que um gabinete itinerante, onde o reitor e pró-reitores têm contato direto com a comunidade, para ouvir questionamentos, para propor, todo tempo aberto.	Am.8	Am.8
Dir.R: todos os documentos institucionais que envolvem debate acontecem nos <i>campi</i> , acontece na reitoria, acontece com a comunidade, quando chega a essas instâncias decisórias já veem, muitos já pactuados, muitos burilados já com o consenso na sua grande maioria, para que se tenha a decisão.	Am.8	Am.8
Dir.A: sinto é que o diálogo numa grande parcela de <i>campus</i> , não há aquela sinergia entre o que é discutido aqui com a coordenação e essa discussão com a direção.	Am.8	Am.8
Dir.A: a rotatividade dos conselheiros é uma escolha nossa e se foi uma escolha não há o que discutir, porque foi amplamente consultada entre os pares e não vejo nenhum problema.	Am.8	Am.8
Dir.E: podemos discutir o modelo de democracia que existe, se é bom ou é ruim, mas o processo é democrático porque quem está nos conselhos são pessoas que foram todos eleitos pela comunidade.	Am.8	Am.8
Dir.E: o colégio de dirigentes, se é um colégio democrático com pessoas que são representativas dos <i>campi</i> , as questões que são discutidas são sempre votadas e se chega a um resultado.	Am.8	Am.8

Dir.R: no colégio de dirigentes, já percebo uma maior participação na elaboração das decisões e nas próprias provocações; os membros do colégio de dirigentes já provocam mais a ação do colegiado e de decisão do que no próprio CONSUP, porque é o dia-a-dia dos gestores que está lá posto.	Am.1	Am.1
Dir.R: Então esse link entre as pró-reitorias e diretorias sistêmicas com os <i>campi</i> é de fundamental importância, nem sempre muito bem entendido.	Am.1	Am.1
Dir.R: Quando há uma boa articulação, uma boa conversa, entre os pró-reitores e os diretores-gerais no colégio de dirigentes, por exemplo, essa ação verticalizada desce para os <i>campi</i> e funciona muito bem.	Am.1	Am.1
Dir.R: É de muita importância que haja essa articulação entre as pró-reitorias e diretorias sistêmicas e as pontas de articulação, os diretores acadêmicos, coordenadores, e comunicação com o diretor-geral do <i>campus</i> , e aí fazendo entender da questão estratégica como IFRN, como instituição.	Am.1	Am.1
Dir.B: Por isso que eu digo que há uma desarticulação e que a ação dos colegiados e do reitor deveria ser mais forte, nessas definições para não deixar que cada venha ampliar ao seu bel prazer, fragilizando o Instituto.	Am.1	Am.1
Dir.K: a pró-reitoria de ensino interage muito com a diretoria sistêmica de assistência estudantil em algumas políticas, mas, por exemplo, com a extensão e também com a pesquisa já tem um certo distanciamento.	Am.1	Am.1
Dir.K: para melhorar a integração da rede, para fortalecer a rede, nesse último encontro do Fórum de Pró-Reitores de Ensino um dos temas que foi discutido, inclusive com a presença da nova diretora de políticas da SETEC. Foi enfatizado muito essa necessidade que a gente precisa de integração, a ideia que está surgindo dentro dos fóruns é que se estabeleça nas reuniões do FDE reuniões temáticas para discutirmos assuntos específicos e não reuniões com vários temas dentro da pauta.	Am.1	Am.1
TOTAL DE UR = 139	TA=98	TD=41
	71%	29%

CATEGORIA: Organização

**SUBCATEGORIAS: Org.1 - Identidade
Org.3 - Ensino Multinível
Org.5 - Colegiado**

**Org.2 - Multicampi
Org.4 - Estrutura Administrativa
Org.6 - Pesquisa e Extensão**

UNIDADES DE REGISTOS	Codificação Pesquisador	Codificador Externo
Dir.R: quando foi criada uma nova instituição não foi pensado nesse novo modelo, instituição <i>multicampi</i> , pluricurricular, como são os institutos federais. Um modelo com cinco pró-reitorias não dá conta, e daí surgiu a necessidade de se criar mais três diretorias sistêmicas.	Org.2	Org.2
Dir.R: se fossemos ter hoje somente como órgãos sistêmicos as cinco pró-reitorias dando conta de todo fazer institucional seria totalmente insuficiente para cobrir as necessidades e atender as finalidades e objetivos da instituição conforme estão previstos na lei.	Org.4	Org.4
Dir.R: Existe dificuldade principalmente de compreensão da atuação da instituição, não como <i>multicampi</i> porque cada <i>campus</i> se vê como <i>campus</i> , não se vê como <i>multicampi</i> . Da parte da reitoria e os órgãos sistêmicos precisam ter esse olhar do funcionamento <i>multicampi</i> .	Org.2	Org.2
Dir.R: Como preferência todo professor que tem mestrado ou doutorado ensinaria no ensino superior ou na pós-graduação, isso é o que a gente percebe da vontade dos professores. É lógico quando eles ingressam na instituição através de concurso sabem que é para atuar em vários níveis da educação, a institucionalidade leva a isso, da atuação multinível do professor.	Org.3	Org.3
Dir.R: porque chega um <i>campus</i> do Instituto numa cidade do interior e as pessoas acham que está chegando uma universidade, que vai ofertar de A a Z.	Org.1	Org.3
Dir.R: vejo que principalmente no interior do estado, onde tem uma grande carência de uma educação básica de qualidade o principal foco de atuação nosso deva ser o ensino médio integrado, na formação do ensino médio associado ao ensino técnico.	Org.3	Org.1
Dir.R: pós-graduação, principalmente para o interior, não vejo como atuar nesse primeiro momento, entre cursos FIC, técnico EJA, técnicos integrado e subsequente, totalmente, isso é o foco. Cursos superiores no sentido da verticalização e na oferta de uma licenciatura há a necessidade mas é restringir a atuação aos cursos superiores, vamos fortalecendo a educação técnica. Esse é o eixo da nossa instituição.	Org.1	Org.1
Dir.B: a estrutura administrativa é positiva e está se consolidando e as pessoas conseguem perceber que o <i>campus</i> é uma instituição, embora pertencente ao IFRN, ele tem autonomia para fazer o seu dia-a-dia na comunidade.	Org.4	Org.4
Dir.B: A nossa interação de pró-reitorias com outras unidades dos IFs é ruim, porque não tem um parâmetro cem por cento. As situações são parecidas mas não são iguais. Por exemplo, tem pró-reitorias de IFs que tem recursos humanos dentro da pro-reitoria de administração, diferente do IFRN que a gestão de pessoas tem autonomia equivalente a pró-reitoria na condição de diretoria sistêmica.	Org.4	Org.4
Dir.B: não sinto o Conselho Superior como norteador e indutor, como sinalizador para o estabelecimento de políticas institucionais. Eu o sinto mais para referendar as políticas institucionais do que como norteador.	Org.5	Org.5
Dir.B: a gente sente no colégio de dirigentes que cada um quer dar o norte da respectiva característica administrativa, do "meu" viés, e não do instituto.	Org.5	Relações débeis
Dir.B: na minha percepção, a estrutura <i>multicampi</i> funciona bem, viabiliza autonomia aos <i>campi</i> e está se consolidando a política da reitoria cada vez mais forte, sem muita dificuldade.	Org.2	Org.2
Dir.B: tal <i>campus</i> poderia oferecer um nível ou modalidade de ensino, o outro ofertaria um outro. Mas todo mundo quer oferecer ao mesmo tempo tudo e isso fragiliza a instituição.	Org.3	Org.3

Dir.B: o nosso nicho é o ensino tecnológico, ensino técnico, na área tecnológica. Mas por abrir um amplo leque, você oferta EJA, FIC, técnico integrado, superior, licenciatura, pós-graduação, etc. Abre-se um leque tão grande que podemos perder o que tínhamos, de maior reconhecimento da sociedade, que era o valor do nosso ensino médio, o nosso ensino técnico.	Org.3	Org.3
Dir.B: vejo na instituição, uma vontade de querer ser universidade, querer oferecer cursos superiores, pós-graduação, mestrado, doutorado, fazer pesquisa, extensão, num nível mais de universidade, saindo do nosso nicho de mercado que seria o ensino técnico profissionalizante em nível de ensino médio.	Org.1	Org.1
Dir.B: Em termos de estrutura, os <i>campi</i> também não estão preparados para a oferta multinível. A nossa estrutura é voltada para o ensino técnico, mas ficam querendo a qualquer custo criar condições como se fossemos universidade.	Org.3	Org.3
Dir.B: Eu reforçaria essa estrutura de <i>multicampi</i> , porque funciona cada vez mais tornar transparente para toda a comunidade os objetivos previstos na nossa lei de criação, para que pudéssemos atender naquela oferta.	Org.2	Org.2
Dir.B: não existe na comunidade a expectativa da importância do IFRN para dinamizar aquela região com novas pesquisas no interior, pelo menos é o que eu sinto.	Org.6	Org.6
Dir.A: esta é uma instituição de educação não é uma instituição de ensino e uma boa educação tem que ter muito ensino de qualidade que já está sendo feito, tem que ter muita pesquisa e extensão.	Org.6	Org.6
Dir.A: Na verdade, não existem grandes mudanças entre pesquisa universitária e vamos dizer, a que pode ser praticada no instituto federal.	Org.6	Org.6
Dir.A: de fato tem os nichos que são os grupos que de fato têm imersão em pesquisa, como por exemplo em Currais Novos, em Paus dos Ferros, mas são núcleos ainda pequenos, que estão preocupados em fazer interlocução com a sociedade.	Org.6	Org.6
Dir.A: a instituição ainda está presa a um modelo de ensino, então como ela elencou que o fundamental é transferir a informação, ensino transfere informação ele não formula, então essa é a tônica que a gente observa no <i>campus</i> .	Org.6	Org.1
Dir.A: essa organização ainda vislumbra o modelo clássico, que tem que ter muita sala de aula, que a pesquisa deve ser feita mas como Projeto Integrador, então são ainda questões muito frágeis.	Org.6	Org.6
Dir.E: existe uma confusão muito grande do que cada um tem que fazer, principalmente com relação ao colégio de dirigentes.	Org.5	Org.5
Dir.E: existe uma grande dúvida hoje para que serve o Colégio Dirigentes.	Org.5	Org.5
Dir.E: o modelo é democrático, as pessoas colocaram lá os representantes escolheram, assim os representantes estão nos Conselhos levando os questionamentos dessas pessoas para ser discutidos. A representatividade existe.	Org.5	Org.5
Dir.E: Existe realmente um problema talvez de entendimento dos dirigentes dos <i>campi</i> e da reitoria, qual é o papel de cada um, apesar de ter um regimento que diga qual é a atribuição de cada um.	Org.4	Org.4
Dir.E: o nosso modelo <i>multicampi</i> é interessante, mais até do que o da universidade, mas tem o problema da questão da vinculação das áreas internas à pró-reitoria.	Org.2	Org.2
Dir.E: Os <i>campi</i> , apesar de serem pequenos sempre se espelham no <i>campus</i> central, então se o <i>campus</i> central está fazendo também querem fazer e termina não dando certo.	Org.3	Org.3
Dir.E: investe-se mais nos <i>campi</i> que é lá que os processos acontecem, entretanto, estrangulamos demais a reitoria.	Org.4	Org.4
Dir.E: as vezes tem um pró-reitor fazendo um trabalho que não era para está fazendo, pois era para está pensando uma política para os <i>campi</i> .	Org.4	Org.4
Dir.E: Hoje temos cada pró-reitoria trabalha como uma ilha, as vezes você até tem ações de umas pró-reitorias que estão sobrepondo ações de outra pró-reitoria e está uma do lado da outra, na mesma sala ou no mesmo corredor, as vezes, e simplesmente desconhece o que a outra faz.	Org.4	Org.4
Dir.K: A mudança foi muito rápida.	Org.1	Org.4

Dir.K: percebe-se muito claramente que existe ainda um grande distanciamento do entendimento do que é uma rede de ensino. Nós observamos dentro do país estruturas de pró-reitorias que são completamente diferentes umas das outras.	Org.4	Org.4
Dir.K: eu já até escutei conselheiro dizer assim “qual é o papel do CONSUP no momento que a decisão que vem do CONSEPEX já vem tomada?”	Org.5	Relações débeis
Dir.K: Sentimos falta do CONSUP demandar para Instituição algumas atividades porque o CONSUP, quando reúne geralmente já tem pauta definida pela da gestão.	Org.5	Org.5
Dir.K: decisões que foram tomadas nos conselhos tem que ser efetivamente trabalhadas nos <i>campi</i> . Sei que isso é muito difícil porque algumas medidas podem ser antipáticas junto à comunidade e o Diretor Geral não está ali para punir ninguém e sim está para administrar e geralmente algumas medidas não são bem entendidas pela comunidade.	Org.5	Org.5
Dir.K: Não temos laboratórios dedicados a pesquisa, bem ou mal nós precisamos de uma estrutura mínima para desenvolvimento da atividade de pesquisa.	Org.6	Org.6
Dir.K: para poder desenvolver uma atividade de pesquisa. Nós precisaríamos ter recursos para criar ambientes dedicados para as atividades de pesquisa, onde o aluno e o professor pudessem minimamente montar sua experiência e saber que na próxima aula não seria destruída.	Org.6	Org.6
Dir.K: no Colégio de Dirigentes através de seus gestores, mas assim cada um parece que está puxando para o seu lado.	Org.5	Org.5
Dir.K: o processo do funcionamento de rede de ensino é muito fácil falar mas é difícil executar, colocar em prática é difícil.	Org.4	Org.4
Dir.S: Da forma como estão organizados os institutos federais, em <i>multicampi</i> , concordo com a descentralização, só que nessa descentralização o que eu sinto é que ainda falta muito controle.	Org.2	Org.2
Dir.S: se faz necessário é uma uniformização no organograma dos institutos federais. Pois se no IFRN temos uma diretoria ligada ao reitor, em outros institutos, a assistência estudantil não passa de uma coordenação. Este é um ponto negativo, que deveremos ainda avançar.	Org.4	Org.4
Dir.S: Acho muito político. Às vezes, vejo que se apresenta apenas os interesses pessoais acima dos da instituição.	Org.5	Relações débeis
Dir.S: tudo vira uma discussão, não que isso daqui vai ser melhor para instituição, mas o que vai ser de repente para diretora de um <i>campus</i> o que isso vai trazer melhor para mim. Eu não vejo mais pensarmos enquanto equipe.	Org.5	Relações débeis
Dir.S: A expansão foi muita rápida, no que diz respeito a quantidade de unidades bem como no volume de contratação de novos servidores. Eu acredito que a maioria não esteja ainda preparada para essa nova estrutura, essa nova institucionalidade.	Org.4	Org.2
Dir.S: Será que a gente está fazendo tudo bem feito? A qualidade era uma tradição da instituição quando tínhamos apenas os cursos técnicos. Vivemos hoje uma nova institucionalização, em que temos que nos apropriar da função social dos institutos federais.	Org.3	Org.3
Dir.S: o Instituto é novo, tem muitos aspectos que se aperfeiçoam.	Org.1	Org.1
Dir.M: essa estrutura muito boa, é bastante funcional.	Org.4	Org.4
Dir.M: noto que nem sempre o que nós discutimos e aprovamos é aplicado ao pé da letra por todos os diretores gerais. Há um papel importante sobre tudo do CODIR.	Org.5	Relações débeis
Dir.M: ambos têm uma importância fundamental, tanto o CONSUP que é o órgão maior da instituição quanto o CODIR, entretanto, deveríamos ter mais o espírito de saber que o nosso ponto de vista pode não ser o aprovado, mas que em sendo aprovado pelo conselho, teria que respeitar a idéia que foi discutida e aprovada.	Org.5	Org.5
Dir.M: O maior problema que eu vejo hoje nessa estrutura <i>multicampi</i> , apesar de achar que já somos dezenove e vai passar a vinte e um, e vai aumentar, tomara que aumente para levar a qualidade para todos os recantos do Estado, é a questão do remanejamento dos servidores, a questão de remanejamento está criando um problema muito sério, porque temos colegas que não passam nem seis meses no instituto, ou melhor no <i>campus</i> , e são remanejados e tanto em relação a docentes como a administrativos, isso cria muitas dificuldades.	Org.2	Org.2

Dir.M: Não tenho dúvidas que o nosso foco é para ser formação técnica de nível médio integrada, que o aluno tem a formação geral e tecnológica, do que outras formaturas.	Org.1	Org.1
Dir.D: Estou no CODIR e vejo este Conselho "apagar fogo", ou seja, ele não propõe, recebe as demandas, para tentar estabelecer alguma diretriz. Não me lembro de estar lá discutindo uma política que é da extensão ou uma política de pesquisa, mas uma política de ensino. Estabelece diretrizes mas já baseado em toda a demanda da comunidade. O conselho não está sendo proativo.	Org.5	Org.5
Dir.D: O CONSUP também trabalha muito nessa linha, porque as pautas levadas e as discussões já são baseadas em proposta que a comunidade está levando, assim não o CONSUP que propõe uma política. Neste sentido, funciona como se fosse regulamentador. Não está fazendo propostas, e sim regulamentando.	Org.5	Org.5
Dir.D: Os dirigentes que estão nos <i>campi</i> realmente têm uma carga muito grande e ao mesmo tempo eles querem trabalhar lá com sua comunidade, mas essa estrutura muito grande <i>multicampi</i> , é difícil você ter uma decisão e que agrade a todos. É difícil, fazer com que realmente as diretrizes sejam cumpridas, não temos esse acompanhamento.	Org.2	Org.2
Dir.D: acho que tem que ser decisões que tem que ser tomadas institucionalmente e não de vontades específicas de grupo ou do próprio <i>campus</i> , nunca poderia, também é uma forma que pode se pensar, tipo ter <i>campus</i> especializado em determinadas oferta.	Org.3	Org.3
Dir.G: o Colégio de Dirigentes, principalmente o Colégio de dirigentes, vota muito mais no momento pelo acirramento, do que está acontecendo no momento, de que o estudo mais aprofundado do que está sendo proposto.	Org.5	Org.5
Dir.G: na hora que se decide muitas questões no Colégio Dirigentes, quando chega nas bases por corporativismo, por medo da comunidade, por uma série de fatores, temos "olha isso foi aprovado lá mas eu fui contra" e não deve ser assim. Foi aprovado então deveria ser cumprido.	Org.5	Org.5
Dir.G: nos <i>campi</i> , independente de quem sejam os dirigentes ou os dirigentes que estão nos <i>campi</i> ligados a diversas pró-reitorias, temos que amadurecer muito ainda.	Org.4	Org.4
Dir.G: A estruturação leva a algumas dificuldades nas definições dos fatores que se apresentam.	Org.4	Org.4
Dir.G: Primeiro, é que o docente não se sente confortável trabalhando dessa forma porque é uma questão do ser humano, o sujeito que faz o mestrado quer está numa outra dimensão que não deve mais dar aula para o técnico não, ele que trabalha com o técnico porque é obrigado.	Org.3	Org.3
Dir.G: pode comprometer sim a qualidade na medida que o professor se sentir desprestigiado porque ele dá aula no curso superior mas não é visto como professor universitário. Ele gostaria de dar aula no ensino superior e ser visto como professor universitário, é o ego. Se tiver FIC, então é que complicou tudo. Se você tiver um FIC, o regular, o subsequente, o subsequente não porque pega mais ou menos só as disciplinas técnicas e as disciplinas técnicas seriam aquele arremedo que é feito para poder complementar o ensino médio.	Org.3	Org.3
Dir.G: desse modelo que é, tenho a impressão que a qualidade nossa vai terminar caindo.	Org.3	Org.3
Dir.C: são muitos níveis de ensino, é diferente o professor ministrar aula no ensino integrado, ministrar aula no ensino superior e numa pós-graduação, ou seja, o mesmo professor atuando em todos esses níveis e modalidades de ensino.	Org.3	Org.3
Dir.C: vejo mais o que internamente que o conselho cede muito a pressões. De modo que fico indagando se as decisões são de fato democráticas, porque parece que as decisões já são decididas antes da reunião, como por exemplo, discutir carga-horária e o que vai prevalecer? O interesse do trabalho? Da sociedade para a qual prestamos o serviço? Ou os interesses corporativos? Vejo se ceder muito a esse tipo de pressão.	Org.5	Org.5
Dir.C: Esses órgãos colegiados teriam que se embasar mais do ponto de vista político do que é melhor para o trabalho e para o atendimento a sociedade que nos paga, mas muitas vezes, prevalece o interesse privado.	Org.5	Org.5
Dir.C: Há representatividade quando constitui interesse para alguém, há toda uma articulação junto ao próprio sindicato, junto aos próprios representantes dos colegiados, quando é algo que diz respeito ao interesse privado.	Org.5	Org.5

Dir.C: é completamente diferente o professor atuar por exemplo no PROEJA, atuar numa pós-graduação, atuar no ensino médio integrado, porque implica em outra metodologia de trabalho até de relação com o aluno, é tudo diferente. Seria interessante não ter um <i>campus</i> trabalhando com tudo.	Org.3	Org.3
Dir.C: porque é muito mais difícil o professor atuar em todos esses níveis e modalidades. Fazendo tudo é difícil conseguir focar e imprimir essa qualidade.	Org.3	Org.3
Dir.C: volta novamente ao multitarefismo, tem professores que volta do pós-doutorado e não quer mais dar aula no ensino médio integrado porque seu objeto de estudo não foi voltado pra aquele nível de ensino. Então essa briga é grande porque esses professores defendem que não há valorização por parte de quem atua em pesquisa e extensão, mas querem sobrepor a pesquisa e a extensão à sala de aula.	Org.6	Org.6
Dir.J: Na realidade, os trabalhos que chegam aos conselhos são oriundos das próprias pró-reitorias sistêmicas mas passando também pelos <i>campi</i> . Os <i>campi</i> também através dos seus professores, parte também dos núcleos dos conselhos de cursos, no caso de definição de um curso. Então é uma situação que vem das bases e o conselho ou os conselhos vão apenas referendar.	Org.5	Org.5
Dir.J: o gestor fica numa situação muito difícil em cumprir o que foi decidido, porque existe a comparação que <i>campus</i> X e <i>campus</i> Y não faz e outro faz. Torna-se uma situação delicada perante a sua comunidade e isso enfraquece esse Conselho como deliberativo.	Org.5	Org.5
Dir.J: cada <i>campus</i> faz sua pesquisa, cada <i>campus</i> faz seu trabalho de extensão e cada <i>campus</i> faz sua parte de ensino, o que é o objetivo maior do <i>campus</i> . Logicamente, que o ensino tem uma importância, o trabalho é bem maior se formos quantificar. Relativamente, à pesquisa e à extensão é bem menor, se você for fazer uma comparação, mas nós não deixamos de fazer.	Org.6	Org.6
Dir.J: o forte dos Cefets, IFs, o marco forte quando se fala para alguém vem em mente o curso técnico, então esse curso técnico é o referencial para nossa instituição.	Org.1	Org.1
Dir.H: as licenciaturas, nós não tivemos na nossa história, nós não tivemos prática de formação na licenciatura, então o que se fez foi reproduzir o modelo das universidades, até porque somos avaliados no mesmo padrão das universidades enquanto instituição de ensino superior.	Org.1	Org.1
Dir.H: a grande dificuldade, o grande equívoco foi importar, fazer um híbrido do que fazíamos enquanto Escola Técnica, formação técnica de nível médio, com o que faz as Universidades, inclusive com o rebatimento igual ao das universidades no tocante a essa estrutura organizacional, com a figura do reitor, com a figura dos pró-reitores.	Org.4	Org.4
Dir.H: o problema que tem se dado no desenvolvimento do papel desses conselhos é o mesmo problema ligado ao ensino, a mudança institucional não foi incorporada, não foi discutida por essas pessoas, os representantes dos conselhos não se apropriam com o devido rigor, com a devida profundidade do papel que o conselho na esfera que ele tá exercendo tem	Org.5	Org.5
Dir.H: o Conselho Superior, tentar abranger um pouco mais a sociedade, a participação da sociedade, nem sempre está digamos assim embasada de uma discussão mais aprofundada sobre o tema, principalmente para quem está fora da instituição; o Colégio de Dirigentes por sua vez tem tido dificuldades de debater e aprovar questões e ações e atitudes que sejam incorporadas por todos.	Org.5	Org.5
Dir.H: nosso desafio desse híbrido que nós somos, se formos tratar a pesquisa como pesquisa no parâmetro de instituição de ensino superior apenas para produção acadêmica aí nós vamos estar fadados ao insucesso. Porque, porque nós não temos a estrutura que tem por exemplo a universidade que constrói alguns laboratórios especificamente para cuidar de um tipo de pesquisa.	Org.6	Org.6
Dir.H: nós estamos com uma diversidade de ofertas sem ter a devida preparação para cada uma dessas ofertas tanto do ponto de vista de formação de pessoas, como do ponto de vista de infraestrutura, como do ponto de vista de projeto.	Org.3	Org.3
Dir.P: Tudo o que decidimos vem da comunidade, normalmente, que é um movimento democrático - todos os pontos importantes dentro da instituição discutimos com a comunidade, cada <i>campus</i> discute o seu e traz suas propostas para aqui, quando chega, essa discussão acontece no CODIR.	Org.5	Org.5

Dir.P: existe normalmente algumas situações que são atropeladas quando chegam para o CONSUP porque tem representante do sindicato, tem representante da sociedade civil e tem membro do CODIR nessa representação.	Org.5	Org.5
Dir.P: o CODIR toma uma decisão, o colégio decide uma questão e de repente quando chega na comunidade, a comunidade não aceita aquela decisão que foi tomada, isso é todo um complicador, porque quando vai para o CONSUP os representantes vão estar sempre monitorados, aqueles que procuram; porque normalmente as pessoas trabalham pensando em si, não pensam na instituição, nós enquanto colegiado pensamos institucionalmente, e muitas vezes os nossos colegas trabalham pensando em si, no seu bem-estar e na sua melhoria, então isso é um complicador.	Org.5	Org.5
Dir.P: quando qualquer decisão tomada pelo Colégio de Dirigentes agrada a comunidade não tem problema, mas quando não agrada, logo o sindicato faz é dizer que seja submetido ao CONSUP.	Org.5	Org.5
Dir.P: Outro grande problema que temos, não digo nem o Colégio de Dirigentes, mas nós os Diretores-Gerais porque muitas vezes são tomadas decisões, trazemos essas decisões dos nossos <i>campi</i> para o CODIR, fazemos essa apresentação, quando aquela decisão que foi tomada no nosso <i>campus</i> não é aceita pelos outros membros do CODIR acontece que nós diretores, muitas vezes, voltamos para a comunidade e jogamos a culpa no Colégio de Dirigentes.	Org.5	Relações débeis
Dir.P: primeiramente sinto falta que entre as pró-reitorias e as diretorias sistêmicas está faltando um pouco de entrelaçamento, de se conhecerem mais e trabalharem mais juntas.	Org.4	Org.4
Dir.P: um dos critérios da expansão era esse: ser multi educacional, mas não os <i>campi</i> e sim o instituto, tem aqueles percentuais para cada área, entretanto, ficou definido e nós temos que assumir a <i>mea culpa</i> , que iríamos atender tudo, isso na teoria, quando partimos para a prática sabemos que é praticamente impossível, fazemos porque se assumiu o compromisso.	Org.3	Org.3
Dir.P: Professor entra numa sala de aula de manhã para dar aula de Cálculo III, terminou aquelas duas aulas, entra em outra sala de aula para dar aula no EJA de Matemática do ensino do 1º grau. Depois entra na turma do ensino médio para dar aula de ensino médio, isso é ruim para o professor e ruim para instituição, então temos que procurar uma forma de acabar com esse modelo.	Org.3	Org.3
Dir.L: vejo o Instituto Federal do Rio Grande do Norte com uma estrutura administrativa que favorece o diálogo, que favorece a compreensão da comunidade e que por ter essa característica de favorecer esse diálogo e essa compreensão também tem as suas dificuldades. Tudo que é muito aberto é sempre melhor, eu penso que a transparência é necessária, que a discussão ampla é necessária mas que traz como em todo e qualquer processo humano, social, traz também os seus problemas.	Org.4	Org.4
Dir.L: os dois conselhos são igualmente importantes para a Instituição, vejo os dois conselhos como consultivos e deliberativos.	Org.5	Org.5
Dir.L: é um detalhe que muita gente esquece o Colégio de Dirigentes não é imposto por ninguém, é escolhido pela comunidade. O Conselho Superior da mesma forma, ambos são escolhidos pela comunidade, em momentos distintos, por processos diferentes, no entanto ambos eleitos e consagrados pela comunidade.	Org.5	Org.5
Dir.L: nós temos dois colegiados que dialogam pouco.	Org.5	Org.5
Dir.L: se a reitoria junto com os nossos colegiados, estabelecem diretrizes e dentro dessas diretrizes, dessa estrutura <i>multicampi</i> , essa estrutura consegue desenvolver seus projetos e captar boas ideias e levar essas boas ideias, a reitoria tem sido muito aberta à essas boas ideias. Então para mim o que precisa melhorar nesse aspecto em particular é essa escolha das diretrizes.	Org.2	Org.4
Dir.L: Acredito que a pesquisa e a extensão mesmo em nível médio dão ao aluno a sensação de pertencimento à casa, e essa sensação de pertencimento dá a ele um outro viés, dá a ele uma outra possibilidade de construção do conhecimento, agora isso é uma filosofia que não, necessariamente, é seguida por todos.	Org.6	Org.6
Dir.L: Temos uma estrutura <i>multicampi</i> , mas não tem estrutura <i>intercampi</i> , então existe os vários <i>campi</i> cada um com sua característica, cada um com essa característica de ser um instituto, mas principalmente a interlocução acadêmica é muito pequena. Ela só se dá de forma enviesada porque os professores estão mudando de um <i>campus</i> para o outro que acabam trazendo um pouco do que é trabalhado num <i>campus</i> para outro, mas sistemicamente temos pouca interlocução.	Org.2	Org.2

Dir.T: Foi necessária a criação de diretorias sistêmicas para o melhor andamento da própria estrutura porque, caso contrário, as dificuldades seriam maiores para resolver questões que dessem suporte aos <i>campi</i> do interior.	Org.4	Relações débeis
Dir.T: falta no CONSUP um curso de formação porque, às vezes, chegam situações que as pessoas da comunidade não se sentem à vontade de opinar e ficam constrangidas com isso, com medo de tomar alguma decisão muito importante, que o voto dele vá de encontro a uma decisão que seja da comunidade, e que venha a contrariar a comunidade.	Org.5	Org.5
Dir.T: as vezes saímos com uma deliberação muito embora essa deliberação não agrade e o fato dela não agradar não quer dizer que não seja democrática, porque trouxemos para o grande grupo e trouxemos as experiências de cada <i>campus</i> , quando retornamos ao <i>campus</i> com uma decisão, com uma deliberação muitas vezes não é agradável. A gestão democrática não é sempre sim, mas também tem seus não.	Org.5	Org.5
Dir.T: no <i>campus</i> nós temos o Conselho Gestor que é muito interessante porque filtra e trabalha melhor essa relação que existe, por exemplo a pesquisa com a pró-reitoria de pesquisa, então quando chega no Conselho Gestor traça-se uma pauta de discussão e se adequa essa política à realidade do <i>campus</i> .	Org.5	Org.5
Dir.T: os <i>campi</i> da expansão não têm estrutura para atuar em todos os níveis, não tem por diversos fatores, por questão de estrutura mesmo de atendimento, por questão de que para o <i>campus</i> atuar numa pós-graduação tem que ter maturidade.	Org.3	Org.3
Dir.T: não basta só nessa instituição você dar conta só da sala de aula, porque você tem que fazer a ligação com a extensão e com a pesquisa para alimentar a própria educação, alimentar a própria sociedade e o mundo do trabalho.	Org.6	Org.6
Dir.N: o ponto positivo da rede é conseguir conquistar coisas por ter uma força de um grupo de trinta e oito instituições, mas muitas vezes as próprias instituições quando vão para um conselho representante, como o CONIF decidem situações que eles mesmo não cumprem, quando chegam nas suas instituições atuam de forma diferenciada, termina descaracterizando a rede.	Org.5	Org.5
Dir.N: a comunidade começa a achar que por exemplo o Colégio de Dirigentes é um órgão fraco, é um órgão que não executa o que efetivamente deveria executar. Então precisa se trabalhar, em especial o CODIR, para que o CODIR se antecipe muito a apresentação de proposições mais efetivas.	Org.5	Org.5
Dir.N: o Colégio de Dirigentes precisa fazer um trabalho para que as pessoas entendam a importância da rede e do cumprimento das decisões, quando se decide uma situação e um faz diferente já causa um enfraquecimento do Colégio de Dirigentes, termina se enfraquecendo porque nas decisões que ele toma alguém já faz diferente e normalmente está correndo atrás para apagar incêndio do que os servidores ou o sindicato apresenta.	Org.5	Org.5
Dir.F: Um seminário de esclarecimento da realidade institucional, para os conselheiros externos, seria bastante interessante.	Org.5	Org.5
Dir.F: Temos que procurar se apropriar mais dos documentos, não só do CONSUP, mas daqueles que estão disponibilizados no próprio site da Instituição para ter essa noção mais ampla de como é que o Instituto se organiza e funciona.	Org.5	Org.5
Dir.F: diante da dificuldade que temos de ter um alcance de compreensão se faz esse exercício de pessoas capacitadas fazerem os documentos e encaminharem para o CONSUP para aprovação ou não, damos essa condição de confiabilidade as outras instâncias para que o conselho dê sua palavra final.	Org.5	Org.5
Dir.F: : O Conselho Superior é a instância máxima de decisão do Instituto como um todo e só por esse fato evidentemente que pode transparecer que é um grupo fechado e que as decisões muitas vezes que são tomadas dentro do Conselho de certa forma não passaram, digamos assim, pela opinião do público em si.	Org.5	Org.5
Dir.F: algumas reuniões tinha o espaço aberto e muito amplo para pessoas que não fazem parte do CONSUP e a algumas inclusive foi delegado o direito de se expressarem, apesar de não serem membros diretos do CONSUP, considerosalutar para que não se tenha grupo fechado, de que as decisões estão fora do alcance das pessoas que compõem o IFRN como um todo.	Org.5	Org.5

Dir.F: as vezes, a situação vem engessada e a aprovação ou não fica à conta dos membros do CONSUP, mas dá a transparecer de que existe de certa forma um ponto de defesa em relação àquela aprovação, mas ao mesmo tempo é dado o espaço para se contrapor aquilo.	Org.5	Org.5
Dir.F: Você deve entender que todos os níveis da educação nesse país são realmente desassistidos, mas não se consegue abraçar o mundo todo ao mesmo tempo, se começar a querer atuar em todos os níveis de ensino pode terminar não fazendo bem feito	Org.3	Org.3
Dir.F: lógico e evidentemente que o instituto deva ter graduação, pós-graduação, deva ser realmente um ensino de excelência em todos os aspectos, mas essa característica para mim é muito importante, talvez a mais importante do instituto, é de dar oportunidade ao jovem de está vislumbrando um futuro na sua carreira, de ter condições de fazer e faz com muita excelência porque o instituto tem realmente capacidade para ministrar esses cursos com bastante maestria.	Org.3	Org.3
Dir.Q: Acho que uma capacitação para os conselheiros do CONSUP seria muito bem vinda, não só aos externos mas também penso que também os internos receberiam a proposta como algo positivo porque para ser conselheiro de uma instituição dessa é preciso conhecimento em várias áreas.	Org.5	Org.5
Dir.Q: tenho observado que há um grupo de professores, de representantes dos professores, o próprio reitor, vice-reitor, alguns representantes de departamentos que fazem parte do conselho e que têm muita experiência, que não pode ser ignoradas.	Org.5	Org.5
Dir.Q: quando falo de experiência é porque eles conhecem a legislação, eles observam a legalidade do que vai ser produzido, proposto e aprovado, mas aí isso por si só não garante, tem a experiência e tem o querer das pessoas, então eu já vi documentos ser discutido, discutido, revisto, mudado, readaptado, aliás reescrito.	Org.6	Org.5
Dir.Q: minha atuação como conselheiro tem sido mais a das reuniões, de me ater às reuniões.	Org.6	Org.5
Dir.Q: há situações em que precisa mexer novamente e se vê assim como um aperfeiçoamento, é de um documento que essa resolução surgiu, ela foi demandada para resolver situação X mas as vezes as situações aparecem de diversas formas. E assim o sentimento que temos é que temos que ir aperfeiçoando até que a resolução, o documento contemple a necessidade geral da instituição para uma determinada questão.	Org.6	Org.5
Dir.Q: naquele dia que os professores foram lá e que pressionaram o Conselho, eles tiveram a palavra, eles tiveram participação, o Conselho não se fechou, tiveram voz, e aí o Conselho deliberou para fazer um estudo mais aprofundado e determinou e foi encaminhado missões e responsabilidades para poder atender com muita objetividade, sem perder a qualidade.	Org.5	Org.5
Dir.Q: cada <i>campus</i> deve trabalhar de acordo com a vocação regional do pessoal, o <i>Campus</i> Central não pode abandonar essa tradição dos cursos que faz tão bem.	Am.3	Am.3
Dir.Q: mas os cursos superiores também professor, é muito necessário, as pessoas precisam, a gente diz assim que a gente não quer que o pessoal vá pra cidade pra ser doutor não, a gente quer que o doutor se forme lá no campo.	Am.3	Am.2
Dir.I: é um conselho extremamente importante, definidor das políticas, evidentemente que tem políticas que vem, que o conselho elabora, mas no geral ele trabalha de forma reativa, vem a partir do movimento que a base faz, que os segmentos que dependendo do interesse de cada segmento traz e as questões são discutidas, mas muitas vezes se candidatam pessoas para participar desse conselho que não têm muito a consciência daquele documento, muitas vezes não porque sejam mal informados, mas muitas vezes não são preparados para trabalhar e está representando o seu segmento, muitas vezes esse segmento não tem um diálogo com quem está sendo o representante.	Org.5	Org.5
Dir.I: é necessário se fazer um trabalho mais de base nesse sentido, de preparação, inclusive dizer o que é esse conselho que muitos que estão ali não tem a percepção, estão representando “não, estou representando um membro administrativo” mas muitas vezes não sabe efetivamente o seu papel, a sua relevância, de está ali representando o segmento, falta esse diálogo de quem é representado com seus representantes.	Org.5	Org.5
Dir.I: a comunicação também precisa melhorar, porque quando vem do CONSUP você tem todos os segmentos representados, então para chegar na base é mais rápido porque na mesma hora do conselho a pessoa liga para o outro e já coloca o que está posto.	Org.5	Org.5

Dir.I: há uma diferença, quando o gestor vem e fala do CODIR e quando um representante do CONSUP que pode ser um administrativo ou uma pessoa que propõe é diferenciado, porque faz parte daquele grupo como um par, como um igual e o gestor sempre é um diferente, está acima, não é considerado igual.	Org.5	Org.5
Dir.I: Temos que avançar sim, mas penso que o Instituto tem uma identidade muito forte com o curso técnico de nível médio e precisamos fortalecer isso e principalmente na interiorização que é uma questão até mesmo da função social que vai resgatar uma qualidade de ensino que hoje as redes públicas estadual e municipal não têm dado conta e a rede federal vem com esse propósito e com certeza vai mudar o cenário do Rio Grande do Norte, daqui a quinze anos.	Org.1	Org.1
Dir.I: é difícil e quando se coloca sessenta professores para trabalhar com todos os níveis. Digo que temos um grupo muito forte no geral do instituto que abraça as coisas e faz, mas é muito difícil. É muito difícil você garantir a qualidade trabalhando com tudo isso, não tem condições.	Org.3	Org.3
Dir.U: a imagem da Instituição é uma imagem muito boa e muito associada à imagem de Escola Técnica Federal, à imagem de CEFET, percebe-se isso, mas do ponto de vista da institucionalidade, da indissociabilidade do ensino, pesquisa e extensão, na questão do fazer pedagógico, do ponto de vista das ofertas, também a comunidade ainda não incorporou essa estrutura de rede.	Org.6	Org.6
Dir.U: Temos uma estrutura muito centralizada ainda do ponto de vista das tomadas de decisões e situações que deveriam ser tomadas do ponto de vista do poder discricionário da autoridade, ela termina sendo tomada por um colegiado e vice-versa.	Org.5	Org.5
Dir.U: temos um sistema híbrido, muito parecido com a universidade porque trata da questão das pró-reitorias, e também muito parecido com o que se fazia antes no CEFET com os departamentos e as diretorias, então não temos um sistema puro.	Org.4	Org.4
Dir.U: alguns Institutos Federais têm a pró-reitoria de recursos humanos, mas outros não tem, tem uma diretoria sistêmica, então isso também pode causar algum ruído. Na verdade precisaríamos realmente criar um modelo próprio, mas da mesma forma também que observo as limitações porque eu não estou dizendo que o modelo da universidade é o modelo melhor possível. Mas poderíamos criar um modelo próprio para os Institutos Federais.	Org.4	Org.4
Dir.U: A demanda chega da comunidade para esses colegiados, para essas instâncias, mas não há, vamos dizer assim, a instância não vai buscar essa demanda na comunidade. Ela chega, se analisa e se vota. E a questão dos cursos, realmente, uma criação ou extinção parte já de uma situação definida pela comunidade, ou seja, não existe muita margem de negociação ou muita margem de discussão desses conselhos com a comunidade externa principalmente a comunidade do setor produtivo.	Org.5	Org.5
Dir.U: os colegiados funcionam mais como legitimador das ações que a comunidade interna traz, e ele não faz o processo inverso.	Org.5	Org.5
Dir.U: estamos acostumados a ligar a ação democrática a números de pessoas ou de participantes, você pode ter um número de pessoas participando e a decisão ser a menos democrática possível, a ação democrática é aquela que legitima, é aquela que torna as pessoas partícipes daquela ação.	Org.5	Org.5
Dir.U: o CONSUP veio basicamente de uma consolidação do Conselho Diretor, então o Conselho Diretor que já era consolidado e por sua vez quando se criou o CONSUP, houve uma transmissão, que claro pode-se dizer até involuntária, mas de legitimidade.	Org.5	Org.5
Dir.U: muitas vezes o diretor do <i>campus</i> toma uma decisão e que pensa que está realmente resolvendo aquela decisão da melhor forma possível mas por algum motivo essa decisão é modificada, seja num conselho ou seja na própria reitoria e retorna para o <i>campus</i> com aquele impacto.	Org.5	Org.5
Dir.U: A outra situação é em relação à particularidade de cada <i>campus</i> , também está muito claro pra mim hoje que não dá para fazer, padronizar, todos os <i>campi</i> terem as mesmas ofertas, ter o mesmo número de professores, ter o mesmo número de funções, cada <i>campus</i> vai depender muito da sua dinâmica, da sua região.	Org.3	Org.3

Dir.U: essa padronização não é boa, é importante que se enxergue os arranjos produtivos locais e a dinâmica de cada região, se eu estou trabalhando multinível e “aqui é muito interessante o subsequente, é, mas a EJA não é, aqui é muito bom integrado, é, mas o subsequente não é”, vamos ter que estudar isso, nós não temos que ter a mesma estrutura. Então temos que observar essa situação.	Org.3	Org.3
Dir.U: devido a esse multinível precisamos ter muito cuidado porque são situações muito distante, formação técnica e pós-graduação. Muito distante, inclusive com filosofias bastante diferentes, quando eu preparo para o mundo do trabalho, para a prática profissional o outro prepara pra fazer pesquisa, pra fazer extensão, são outras vertentes.	Org.3	Org.3
Dir.U: O Colégio de Dirigentes por sua vez, se analisarmos que essas pessoas foram votadas nos seus respectivos <i>campi</i> , são legítimos representantes. No entanto, a comunidade não vê assim, pela ligação com a alta administração.	Org.5	Org.5
Dir.O: não tenho conhecimento de ter inserido em pauta a retomada de nenhuma decisão por mais importante que ela tenha sido para a instituição, para ver se está caminhando e atendendo à contento.	Org.5	Org.5
Dir.O: aconteceu essa semana, por exemplo a transmissão que foi a reunião do CONSUP, talvez as pessoas conhecendo um pouco mais como é que funciona, porque muitas vezes a gente até vê que só tem uma procura e até acompanhar, quando é uma ou outra temática que está afetando muito mais as vidas das pessoas do que o funcionamento da instituição.	Org.5	Org.5
Dir.O: o próprio programa Mulheres Mil tem algumas disciplinas digamos assim, algumas metodologias diferenciadas e não temos conseguido, temos encontrado dificuldades para inserir isso nos nossos projetos de curso porque também se criou algumas caixinhas para o curso FIC que a instituição oferece. Então precisamos olhar com mais maleabilidade em relação as ofertas de curso.	Org.6	Org.6
Dir.O: sinto um pouco de dificuldade é de articulação dessas próprias pró-reitorias entre si para que chegue ao <i>campus</i> , vejo a dificuldade é muito mais no sentido de que algumas ações poderiam estar articuladas e tem saído de forma em separado e quanto chega no <i>campus</i> percebe-se porque não tem como se desligar e aí principalmente quando se trata do ensino-pesquisa-extensão que são indissociáveis e muitas vezes estão chegando como se fossem ações em separado.	Org.6	Org.6
Dir.O: vejo com grande preocupação no sentido que muitas vezes corre-se o risco de perder a qualidade do que se faz, pensando principalmente nos cursos superiores, porque quando vem as avaliações de curso não observam a multiplicidade de ofertas que existe, as especificidades não, eles tem critérios estabelecidos que seguem os da universidade.	Org.3	Org.3
Dir.O: quando ampliamos essas ofertas muitas vezes ampliamos até a quantidade de disciplinas, além dos níveis, a quantidade de disciplina, se formos pensar no ensino técnico por exemplo, isso limita um pouco em relação a busca do professor para pesquisa, para outras atividades que poderia trazer para enriquecer o fazer do professor na da sala de aula.	Org.6	Org.6
Dir.O: não temos conseguido ver e fazer com que a maioria dos nossos docentes entendam que ninguém vai fazer pesquisa dentro de vinte horas, por mais que ele tenha essa carga horária que é muito mais ampla. Então a pesquisa principalmente é uma questão que ainda precisamos caminhar muito na nossa instituição.	Org.6	Org.6
Dir.I: do ponto de vista normativo da lei tem, mas penso que na prática há uma discussão muito forte nessa questão de buscar essa identidade desse instituto.	Org.1	Org.1
Dir.R: Primeiro essa estrutura de cinco pró-reitorias que foi criado para os institutos foi muito à luz do que existe nas universidades, eu acho que se criou uma instituição nova com finalidades e objetivos bastante amplos com estrutura administrativa talvez pensando no modelo mais antigo.	Org.1	Org.1
Dir.B: A organização precisaria se apropriar bem dessas suas características, suas finalidades para que todo servidor tivesse trabalhando com mais afinco, essa é uma percepção minha.	Org.1	Org.1
Dir.A: Entendo que a comunidade, tanto interna quanto externa, ainda não absorveu o real papel dessa instituição e como ela foi concebida.	Org.1	Org.1
Dir.A: rever o conceito do ponto de vista dessa organização.	Org.1	Org.1

Dir.K: Precisamos muito de se esclarecer a comunidade, não sei se é através de processo de capacitação, ou de trabalhos de integração, de reuniões.	Org.1	Org.1
Dir.R: a instituição ela é muito mais ampla na atuação e na verticalização de todas as áreas do conhecimento, e de todos os níveis de acesso à educação profissional.	Org.2	Org.2
Dir.B: está se construindo essa estrutura organizacional <i>multicampi</i> , que eu vejo como interessante e acredito que ela funciona muito bem.	Org.2	Org.2
Dir.B: Primeiro essa questão do <i>multicampi</i> , ela casa com a descentralização.	Org.2	Org.2
Dir.E: eu acho que esse modelo <i>multicampi</i> pra gente funciona muito bem e não deveria mudar, mas a reitoria pensando estratégico.	Org.2	Org.2
Dir.R: É uma instituição que atua nos diversos níveis, e lógico que a lei 11.892 que cria os institutos federais traz os pressupostos, as finalidades, as características da organização, os objetivos né, e a sua forma de estruturação administrativa.	Org.3	Org.3
Dir.R: (...) realmente é uma instituição <i>sui generis</i> né, como se diz, sem paralelo no mundo.	Org.3	Org.3
Dir.R: Dentro do <i>campus</i> a maior dificuldade que eu percebo é da compreensão dos servidores da instituição, passando pelos gestores também, de cada <i>campus</i> , dessa ação multinível da instituição, a finalidade que está na lei e os princípios da instituição exatamente nessa atuação multinível, porque isso gera dificuldades.	Org.3	Org.3
Dir.B: Com relação ao ensino multinível, na minha opinião isso é complicado, eu acho que isso é um equívoco, eu acho que deveria ser focado.	Org.3	Org.3
Dir.R: é uma riqueza muito grande nessa formação profissional que se tem e a nossa missão é exatamente transmitir isso para o professor e conquistá-lo para esse debate, para essa atuação multinível dentro da instituição.	Org.3	Org.3
Dir.R: Por exemplo, quando uma instituição tem só o ensino médio a questão da assistência do estudante tem um comportamento, da oferta da merenda escolar que atenda ao aluno do ensino médio integrado, quando a atuação é multinível e aí você tem: formação inicial e continuada, tem subsequente, tem superior, tem pós-graduação, esse programa já não atende a essas outras dimensões.	Org.3	Org.3
Dir.R: Então para manter a qualidade tem que ter foco, e aí o foco é na área de atuação e a potencialização dessa atuação na verticalização do conhecimento, então um curso técnico que esteja bem estruturado ele pode a partir dali gerar um curso superior, seja um curso de tecnologia.	Org.3	Org.3
Dir.E: A gente foi sempre elogiado pela qualidade e pelo nosso histórico sempre a qualidade no ensino técnico de nível médio, que era uma das grandes fragilidades da nossa região, do nosso Estado, ter ensino médio técnico de qualidade e a gente faz isso muito bem, com a expansão começamos isso no interior que era uma fraqueza também, as pessoas do interior tinham que vir para capital, começamos a espalhar, começamos a dar curso superior mas agora também tá começando a dar FIC, EJA, tudo, e eu acho que essa instituição não tem capacidade de assumir tudo isso.	Org.3	Org.3
TOTAL DE UR = 165	TA=147	TD=18
	89%	11%

Anexo III

UNIVERSIDADE DO MINHO
INSTITUTO DE EDUCAÇÃO

Racionalidades e Ambiguidades da Organização Instituto Federal: o caso do Rio Grande do Norte.

Temática: Natureza da administração do IFRN

OBSERVAÇÕES PARTICIPANTES

CATEGORIAS: Racionalidades; Ambiguidades; Organização.

CATEGORIA: Racionalidades (Ra)

SUBCATEGORIAS: Ra.1 - Ação Executiva

Ra.2 - Tomada de Decisão

Ra.3 - Objetividade

Ra.4 - Regulação

Ra.5 - Dimensões Estratégicas

REFE- RÊNCIA	UNIDADES DE REGISTOS	Codificação Pesquisador	Codificador Externo
OCSR1	Recomendações administrativas, por meio de registro em ata, foram feitas por conselheiros durante a reunião.	Ra.1	Ra.1
OCSR1	De acordo com o Regimento Interno do Conselho Superior, compete ao presidente do Colegiado designar relatores para os processos.	Ra.1	Ra.1
OCSR1	Conforme previsto em Regimento, em caso de urgência ou inexistência de <i>quorum</i> para o funcionamento do Consup, o Presidente poderá decidir <i>ad referendum</i> , submetendo a decisão na próxima reunião do Conselho.	Ra.2	Ra.2
OCSR1	A falta de relator em matérias e/ou processos submetidos à decisão do Conselho Superior, transfere ao presidente a atividade de exposições e esclarecimentos sobre o respectivo item da pauta.	Ra.4	Ra.4
OCSR2	Em cumprimento à legislação federal foi aprovado o Código de Ética dos Servidores do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte.	Ra.3	Ra.3
OCSR2	Em processos de avaliação de desvios de conduta, as normas garantem ao servidor todos os direitos de defesa.	Ra.4	Ra.4
OCSR2	O Código de Ética contempla mais deveres do que direitos para o servidor.	Ra.4	Ra.4
OCSR2	Duas decisões do colegiado não produziram resoluções, sendo uma delas (designação de comissão) remetida para ação executiva do Reitor por meio de portaria, situação característica da influência do poder central permeando as decisões do órgão superior colegiado.	Ra.4	Ra.4
OCSR3	Necessidade dos conselheiros conhecerem a legislação estruturante do IFRN: Lei nº 11.892/2008, estatuto, regimento geral e regimentos internos dos órgãos colegiados, <i>campi</i> e reitoria.	Ra.5	Ra.5
OCSR3	O poder legal do Conselho Superior está definido no Estatuto, conseqüentemente é questionável sua competência para deliberar sobre questões não previstas nas suas atribuições.	Ra.2	Ra.3

OCSR3	Questionamentos quanto a oportunidade da utilização do recurso da decisão <i>ad referendum</i> por parte do presidente do Colegiado.	Ra.2	Ra.2
OCSR3	Resolução não contempla a totalidade das decisões assumidas pelo Colegiado quanto ao programa de bolsas de assistência estudantil.	Ra.1	Ra.1
OCSR3	Estamos apreciando uma matéria que não pode ser alterada, a gestão já decidiu <i>ad referendum</i> do conselho, sem ouvir a comunidade.	Ra.2	Ra.2
OCSR4	Necessidade da revisão de competências regimentais do Consepex e Consup no tocante aos procedimentos de autorização para funcionamento de curso no IFRN.	Ra.5	Ra.5
OCSR4	Que não seja ofertado qualquer curso nos <i>campi</i> , sem a prévia análise e aprovação do colegiado.	Ra.4	Ra.4
OCSR5	Diferentemente do que estabelece o regimento interno de que as decisões do conselho devem assumir a forma de resolução, essas decisões não produziram Resoluções.	Ra.1	Ra.1
OCSR6	A inexistência de espaço reservado na agenda das reuniões do conselho para comunicações diversas, concorre às vezes para a incorporação de assuntos variados em meio ao desenvolvimento da pauta, desviando a eficácia de algumas análises.	Ra.3	Ra.3
OCSR6	O Plano de Ação para 2014 foi aprovado com a ressalva da necessidade de ser mais detalhado quanto aos aspectos qualitativos e quantitativos de metas, no entendimento do conselheiro, condição essencial para um bom controle da sua operacionalização.	Ra.3	Ra.3
OCDR1	Regimentalmente, as decisões do Colégio de Dirigentes assumem a forma de Deliberação, entretanto, nenhuma deliberação foi emitida e/ou publicada relativamente as questões decididas na reunião.	Ra.2	Ra.2
OCDR1	Tratando das diretrizes do planejamento/2013, o Pró-Reitor de Planejamento e Desenvolvimento Institucional informou sobre a distribuição orçamentária para os <i>campi</i> e a implementação do acompanhamento das ações, via módulo do SUAP, além de pedir aos dirigentes o cuidado para o cumprimento dos prazos de entrega dos dados que integrarão o Relatório da Gestão de 2012.	Ra.4	Ra.4
OCDR2	O ponto/dia dos servidores deve refletir a real carga horária de trabalho de 8 horas. Para registros superiores a 8h30min/dia o SUAP emitirá notificação para que seja justificado esse tempo excedente. Carga horária/dia superior a 10h, não será contabilizada pelo SUAP.	Ra.3	Ra.3
OCDR3	O Sistema CGU-PAD determina o registro informatizado dos processos de sindicância e administrativos disciplinares no âmbito de cada <i>campus</i> pelo respectivo Auditor.	Ra.4	Ra.4
OCDR3	Nós temos um documento que é a lei, e a instituição não pode deixar de atender ao que está estabelecido na lei.	Ra.3	Ra.3
OCDR3	Rotinas de acompanhamento da jornada de trabalho dos servidores, que vem tendo sucesso no <i>Campus</i> .	Ra.1	Ra.1
OCDR3	A falta de deliberação normativa do Colégio de Dirigentes sobre o tema, configura aspecto concreto de sua falta de poder legal frente a autonomia dos <i>campi</i> .	Ra.2	Relação débil
OCDR4	O presidente ratificou a prioridade de utilização dos recursos orçamentários para eliminar pendências de obras inconclusas; a importância de elaboração de projetos para captação de recursos especiais para investimentos junto ao Ministério da Educação; e a preocupação com muitos casos de não cumprimento da carga horária por docentes.	Ra.1	Ra.1
OCDR5	Foram relatadas várias dificuldades que a Comissão enfrentou no planejamento e realização do trabalho. A avaliação identificou como principais pontos carentes de melhoria: a segurança, a comunicação, reuniões pedagógicas e acompanhamento pedagógico do ensino. Abertas as falas, várias observações/sugestões foram feitas. Muitas das questões levantadas concorrendo para o sentimento de que maioria dos conselheiros não tinha uma real apropriação quanto ao processo de avaliação.	Ra.5	Ra.5
OCDR5	A competência regimental de definição da carga horária é do Colégio de Dirigentes, no entanto, como órgão político maior, o Consup desrespeita o regimento que ele próprio aprovou.	Ra.2	Ra.2

OCDR6	Representante da Diretoria de TI apresentou as modificações de aperfeiçoamento no SUAP realizadas com o objetivo de atender aos procedimentos do planejamento para 2014 e 2015.	Ra.3	Ra.3
OCDR6	Inadmissibilidade da abertura de oferta de curso para a comunidade, sem antes ter sido seu projeto pedagógico e funcionamento aprovados por todas as instâncias executivas e colegiadas do IFRN.	Ra.4	Ra.4
OCDR7	O Tribunal de Contas da União, por meio do mencionado Acórdão, imputou multa ao reitor e determinou a suspensão do horário de turno único de 6 (seis) horas diárias como regime de trabalho regular aplicado a todos os servidores técnicos-administrativos dos <i>campi</i> e reitoria.	Ra.4	Ra.4
OCDR7	Muitas argumentações e análises buscavam respaldo no aspecto político, sem aprofundamento de conhecimento do campo do direito administrativo, perspectiva irrenunciável na gestão dos órgãos públicos.	Ra.4	Ra.4
OCDR8	Que apresentaram síntese das reuniões realizadas com os servidores de todos os <i>campi</i> e reitoria, especialmente, reconhecendo a obrigatoriedade do cumprimento pela administração do Acórdão do TCU que permite apenas a flexibilização de 6 (seis) horas/dia para técnicos-administrativos que trabalham em setores de atendimento a estudantes.	Ra.4	Ra.4
OCDR8	Ainda falou o Procurador Federal lotado no IFRN, que no caso a procura pela Advocacia-Geral da União visa apenas respaldo para possível situação a ocorrer na esfera judicial.	Ra.1	Ra.1
OCDR8	O presidente agradeceu a participação e compreensão de todos quanto ao momento de dificuldades vivenciadas, confirmou a decisão de assumir o cumprimento do Acórdão e a não atribuição do Conselho Superior para exame da questão, uma vez que a imputação de responsabilidade no caso é ao Reitor, tendo em vista ser sua a prerrogativa legal da concessão ou não do regime de 6 (seis) horas/dia aos servidores.	Ra.2	Ra.2
OCDR9	O Pró-Reitor de Planejamento e Desenvolvimento Institucional em exercício e o Pró-Reitor de Administração submeteram ao colegiado 3 (três) fórmulas de cálculo para distribuição dos recursos da matriz orçamentária vinculada ao planejamento/2014, tendo o Colégio de Dirigentes, por consenso, optado pela variação que contempla o percentual de 20% (vinte por cento) relacionado ao aumento das ofertas educacionais de cada <i>campus</i> .	Ra.2	Ra.2
OCDR10	A Chefe da Auditoria Geral apresentou ao colegiado as orientações recebidas dos órgãos de controle sobre a forma de elaboração do Relatório de Gestão 2013. O Colégio de Dirigentes decidiu apoiar a realização de uma reunião de capacitação dos servidores dos <i>campi</i> envolvidos com a confecção dos respectivos relatórios.	Ra.3	Ra.3
OCDR11	Proposta de organização da carga horária dos professores elaborada por comissão que sistematizou contribuição de todos os <i>campi</i> . Após esclarecimentos quanto ao aspecto legal da norma e debates que envolveram temas como ensino à distância, extensão e pesquisa; não conclusivos, apoiados em interpretações e interesses diversos, o colegiado aprovou a proposta de normas apresentada e sua submissão à análise do Conselho Superior.	Ra.4	Ra.4
OCDR11	O Diretor da Diretoria de Licitações solicitou a atenção dos conselheiros para esclarecer a sobrecarga de atividades do órgão que além da gestão dos muitos e variados processos licitatórios que às vezes sofrem atraso por situações não eficientes dos <i>campi</i> , ainda é responsável por atender cotidianamente solicitações dos órgãos de auditorias e da justiça.	Ra.4	Ra.4
OCDR11	Considerando avaliação do Diretor-Geral do <i>Campus</i> Santa Cruz de que o processo para realização de aula de campo está excessivamente burocratizado, análise corroborada por outros dirigentes, o colegiado decidiu solicitar uma revisão da rotina à Auditoria Geral, visando à simplificação do processamento dessas aulas.	Ra.4	Ra.2

OCDR11	O Diretor-Geral do <i>Campus</i> Ipanguaçu discorreu sobre as dificuldades de preenchimento da Função Comissionada de Coordenador de Curso em função do cumprimento de 40 (quarenta) horas, durante os 5 (cinco) dias da semana, sugerindo a flexibilização de horários para integralização em 4 (quatro) dias. Após discussões não objetivas, permeada por assuntos transversais, foi acatado encaminhamento do presidente para que o <i>campus</i> elaborasse consulta à Procuradoria Jurídica do IFRN sobre a questão.	Ra.2	Ra.2
OCDR11	Eu sei que estamos tomando essa decisão mais que em alguns <i>Campi</i> ela não vai ser cumprida.	Ra.2	Ra.2
OCDR12	O colegiado aprovou a atualização do banco de professores-equivalentes por <i>Campus</i> , em função do total de pontos disponibilizados pelo MEC para o IFRN, conforme quadro de cargos elaborado pela Diretoria de Gestão de Pessoas. Após debates e esclarecimentos, ficou constatada a impraticabilidade de mudança no quadro, tendo em vista sua elaboração ter sido realizada com base em critérios predefinidos.	Ra.3	Ra.3
OCDR12	Ninguém ler esses documentos tipo PDI, plano de ação e relatórios, as pessoas querem objetividade.	Ra.3	Relação débil
TOTAL DE UR = 44		TA= 40	TD= 4
		90%	10%

CATEGORIA: Ambiguidades

SUBCATEGORIAS: Am.1 - Débil Articulação
Am.3 - Natureza Anárquica
Am.5 - Descentralização
Am.7 - Participação

Am.2 - Relações com o Ambiente
Am.4 - Subjetividade
Am.6 - Autonomia
Am.8 - Democracia

REFE- RÊNCIA	UNIDADES DE REGISTOS	Codificação Pesquisador	Codificador Externo
OCSR1	Necessidade de capacitação e de maior envolvimento de conselheiros com a realidade do IFRN, para o desempenho das funções de membro do Conselho Superior.	Am.4	Am.4
OCSR1	Precedeu a aprovação do Relatório da Gestão, observações de conselheiros quanto a sua forma não qualitativa, prazo exíguo e complexidade para elaboração.	Am.4	Am.4
OCSR1	As atividades da Ouvidoria e o Gabinete Itinerante foram referenciados como espaço de participação e democracia.	Am.7	Am.7
OCSR2	Não foram designados conselheiros relatores para os itens de pauta, sendo uns submetidos ao plenário diretamente pelo presidente e outros acompanhados de esclarecimentos expostos pelos responsáveis pelas proposições.	Am.3	Am.3
OCSR2	O documento oportunizou vários questionamentos por parte dos conselheiros, debates e esclarecimentos pelo expositor e pelo presidente da sessão, tendo ao final sido aprovado com ajustes e a incorporação de proposições de aperfeiçoamento.	Am.8	Am.8
OCSR3	Mesmo sem ser aprovada a inclusão do item na pauta, o presidente na busca da construção de consensos, permitiu a avaliação do mérito da proposição e ao final, deliberação.	Am.8	Am.8
OCSR3	O valor da bolsa entrou no planejamento/2013 dos <i>campi</i> e já está sendo executado desde março, tornando este momento de deliberação inútil, uma vez que foi decidido sem ouvir o Consup.	Am.6	Am.6
OCSR3	O exercício do poder político de conselheiro se sobrepõe aos planos traçados pela administração.	Am.8	Am.8
OCSR3	Posição em defesa quanto a assunção do processo de construção participativo e consequente rejeição de outra qualquer versão de norma.	Am.7	Am.7
OCSR3	Questões levantadas por alguns conselheiros, demonstram a falta de conhecimento da ampla realidade do IFRN.	Am.4	Am.4
OCSR3	Constrangimento na análise e aprovação de matéria já em processo de desenvolvimento e/ou execução pela administração.	Am.1	Am.1
OCSR3	Questionamento quanto a legitimidade do Colégio de Dirigentes, ele não "me representa".	Am.4	Am.4
OCSR3	Mobilização de pessoas para participar da reunião, para aplaudir as falas de membros do colegiado, favoráveis aos seus interesses.	Am.7	Am.7
OCSR3	Voz alta originária da plateia em contestação a fala de membro do conselho, quando de exposição de argumentos diversos daqueles de interesse dos grupos de servidores organizados.	Am.3	Am.3
OCSR4	Incorporação aos projetos de criação de cursos no IFRN, estudos acerca dos arranjos produtivos locais e níveis de empregabilidade.	Am.2	Am.2
OCSR4	Nas análises técnicas, de especialistas, são incorporadas falas coloquiais.	Am.4	Am.4
OCSR4	A ação do Consup quanto a criação de cursos no IFRN, diferente da sua competência, se restringe a homologar as decisões do Consepex.	Am.6	Am.6
OCSR4	Constrangimento de conselheiros em votar a criação de curso que já se encontra com matrícula programada.	Am.3	Am.3
OCSR4	Existem interferências de competências entre conselhos.	Am.1	Am.1

OCSR4	Algumas falas revelam falta de clareza do conselheiro quanto ao tema sob votação e/ou falta de aprofundamento de informações sobre a questão.	Am.4	Am.4
OCSR5	Superadas algumas dúvidas dos conselheiros com informações prestadas pelo presidente, o colegiado aprovou.	Am.4	Ação Executiva
OCSR6	A pauta dos trabalhos foi aprovada sem destaques, com supressão do item relativo a posse de novos membros, já que não havia conselheiros a empossar, tendo em vista dificuldades operacionais ocorridas nas eleições realizadas nos <i>campi</i> ; além da retirada do ponto referente ao Plano de Atividades da Auditoria Interna – Paint 2014, ainda sob avaliação da Controladoria Geral da União; situação conduzida pelo presidente.	Am.2	Am.8
OCSR6	Longas leituras de documentos em plenário e dúvidas surgidas em decorrência, são indicativos da falta de estudo prévio dos conselheiros acerca das matérias a serem deliberadas na reunião.	Am.4	Am.1
OCSR6	As participações de alguns membros do Consup parecem focadas ao espaço e momentos das reuniões.	Am.1	Am.1
OCSR6	Conselheiros renovaram preocupação anterior relativamente à fragilidade das proposições de novos cursos, quanto à falta de estudos relacionados à empregabilidade.	Am.2	Am.2
OCDR1	Transformou-se em espaço para relato de dificuldades e opiniões não integradas, muitas sem vinculação direta com o tema inicial de informe e não objetivas quanto a consecução de encaminhamentos e decisões saneadoras das situações de fragilidades.	Am.4	Am.4
OCDR1	Os assuntos em debate na reunião nem sempre prenderam a atenção do conjunto dos dirigentes, tendo em vista que vários, paralelamente, desenvolviam atividades em seus computadores pessoais, inclusive de comunicações por meio das redes sociais.	Am.3	Am.3
OCDR1	Nos debates, dominaram posicionamentos de conflitos, falta de clareza e de apropriação de conhecimento quanto ao SIASS. Como solução construída por consenso, o Colégio de Dirigentes decidiu pela necessidade de diálogo com a Universidade Federal.	Am.2	Am.2
OCDR1	Estabelece-se um clima de conflito de opiniões quanto ao tema, não há sistematização de falas nem de encaminhamentos decisórios.	Am.3	Am.3
OCDR2	Durante a reunião alguns dirigentes não tinham foco na pauta ou esta não lhes despertava muito interesse, uma vez que, paralelamente, desenvolviam atividades em seus computadores pessoais, inclusive de comunicações por meio das redes sociais.	Am.7	Am.3
OCDR2	Na verdade, uma nova institucionalidade está no ar, entre Escola Técnica e Universidade.	Am.4	Am.4
OCDR2	No Codir a gente toma decisões frágeis e, depois, surgem os problemas pelos diretores e vem as modificações.	Am.1	Am.1
OCDR3	Enquanto a exposição era realizada, a maioria dos conselheiros não demonstravam atenção e interesse quanto ao tema.	Am.7	Am.3
OCDR5	A apresentação foi permeada por questionamentos/sugestões/reivindicações desconstruídas quanto a essência do item pautado, levando a explicações diversas, inclusive do presidente, num aparente clima de subjetividade.	Am.4	Am.7
OCDR5	Os dirigentes desta instituição têm mais sorte do que juízo.	Am.6	Am.4
OCDR5	Eu só não decido, quando não sei que é para decidir.	Am.6	Am.6
OCDR5	Alguns Diretores-Gerais relatam situações de prejuízo para as atividades acadêmicas e para os estudantes nos respectivos <i>campi</i> , provocadas pela ação de intervenção do Consup. Um dos representantes do Codir no Consup comunica sua renúncia.	Am.1	Am.1
OCDR5	Diagnósticos, preocupações e avaliações a partir de ângulos de visões diferenciadas dificultam o avanço com vistas a superação das diferenças determinadas pelas posições individuais.	Am.6	Am.6
OCDR7	O clima de preocupação e insatisfação dos conselheiros com a decisão do Tribunal de Contas da União foi a tônica da reunião.	Am.2	Am.2

OCDR7	Nas falas, em geral, o domínio da inteligência emocional sobrepunha-se ao racional na construção de defesas e encaminhamentos na busca de uma tomada de decisão de autonomia jurídica de enfrentamento a ordem do TCU.	Am.6	Am.6
OCDR8	Iniciou com o presidente declarando entender que a valorização do servidor é um dos pontos mais relevantes do IFRN.	Am.4	Am.4
OCDR8	O presidente manteve a palavra facultada aos presentes, inclusive não conselheiros, tendo da mesma feito uso alguns servidores e representantes do Sindicato, que não apresentaram, contudo, fatos novos.	Am.8	Am.8
OCDR8	O Colégio de Dirigentes decidiu, sem edição de Deliberação, manter representantes à frente da comissão que deverá efetuar estudo técnico de identificação dos órgãos que manterão servidores beneficiados com a flexibilização de jornada de trabalho.	Am.5	Am.5
OCDR9	Considerando constantes convocações de professores dos <i>campi</i> do interior, por órgãos da reitoria, para participar de reuniões e outras atividades na capital, o colegiado decidiu que a participação de docentes nas referidas reuniões, dependerá da garantia da reposição de aulas prejudicadas pelo afastamento.	Am.6	Ação Executiva
OCDR9	Todo mundo quer mais democracia e menos trabalho.	Am.8	Am.8
OCDR9	Na nossa democracia ninguém fala em deveres, somente em direitos.	Am.8	Am.8
OCDR10	Seguiu-se a este, momento de muitos questionamentos quanto ao cumprimento do Acórdão/TCU, encaminhamentos ambíguos, desentendimentos, além de cruzamento de informações não pertinentes com o tema, mas que ao final “por descobertas”, redundou em deliberação consensual que aprovou o quadro anteriormente referenciado e estabeleceu medidas a serem executadas a nível dos <i>campi</i> , respaldadas por cada diretor-geral.	Am.5	Am.5
OCDR11	Alguns dirigentes demonstraram insatisfação com o andamento dos processos licitatórios de interesse dos respectivos <i>campi</i> .	Am.4	Am.4
OCDR11	Vivemos no limite entre as normas e o descontrole.	Am.1	Am.1
OCDR11	Nem tudo está descentralizado como deveria.	Am.5	Am.5
OCDR11	Burocracia demais atrapalha, mas, também, não pode ser do jeito que todo mundo quer.	Am.1	Am.1
OCDR11	A descentralização tem que avançar mais.	Am.5	Am.5
OCDR12	Considerando que modificações realizadas no ponto eletrônico para atender exigências do TCU quanto a registros dos servidores técnicos-administrativos estão criando diárias inconsistências no ponto eletrônico dos servidores docentes.	Am.1	Am.1
TOTAL DE UR = 53		TA= 45	TD= 8
		85%	15%

CATEGORIA: Organização

SUBCATEGORIAS: Org.1 - Identidade

Org.3 - Ensino Multinível

Org.5 - Colegiados

Org.2 - Multicampi

Org.4 - Estrutura Administrativa

Org.6 - Pesquisa e Extensão

REFE- RÊNCIA	UNIDADES DE REGISTOS	Codificação Pesquisador	Codificador Externo
OCSR1	Necessidade de instrumentos de retorno por parte da gestão aos conselheiros, especialmente quanto a sugestões e encaminhamentos aprovados, não oficializados por meio de resoluções.	Org.5	Org.5
OCSR1	Necessidade de disponibilidade de tempo por parte dos conselheiros, para dedicação às atividades vinculadas as atribuições de membro do Conselho Superior.	Org.5	Org.5
OCSR3	Não consideração das competências estatutárias deliberativas do Colégio de Dirigentes.	Org.5	Org.5
OCSR3	O Colégio de Dirigentes é um órgão consultivo, não tem poder deliberativo.	Org.5	Org.5
OCSR3	O Conselho Superior é o órgão deliberativo maior com legitimidade na Instituição.	Org.5	Org.5
OCSR3	Dúvidas no tocante as relações de continuidade das ações de parceria com a Funcern, considerando a importância do atendimento dos interesses do IFRN.	Org.1	Org.1
OCSR3	Vinculação da realidade dos professores somente permanecerem 3 (três) dias por semana nos <i>campi</i> à falta de uma política governamental no tocante a interiorização da educação profissional.	Org.2	Org.2
OCSR3	Entendimento de que em termos de estruturação administrativa o órgão gestor das atividades de assistência estudantis deveria ocupar o padrão de uma Pró-Reitoria.	Org.4	Org.4
OCSR4	Os conselheiros algumas vezes demonstram necessidade de apoio técnico de especialistas, especialmente da área jurídica, para maior consciência de como está votando.	Org.5	Org.5
OCSR4	Ocorreram muitas análises, dúvidas, interpretações e dificuldades de definições até o encaminhamento para o processo ser baixado em diligência, tendo o colegiado decidido criar uma Comissão de conselheiros para aprofundar estudos sobre a matéria.	Org.2	Org.5
OCSR4	A função do Consepex é de auxiliar o Consup ou de deliberar por ele?	Org.5	Org.5
OCSR5	Relatado pelo presidente a existência de vagas remanescentes para membros do Consup vinculadas a alguns <i>campi</i> , não preenchidas nas últimas eleições realizadas.	Org.2	Org.5
OCDR2	Os debates tiveram como foco a adequação dos 50% (cinquenta por cento) das vagas que o IFRN destina nos seus cursos aos alunos da rede pública à Lei das Cotas, regulamentada no final do ano de 2012.	Org.1	Org.1
OCDR2	A Pró-Reitora de Extensão informou que a maior dificuldade encontrada foi a de conseguir a participação de empresários nas atividades desenvolvidas no simpósio. Diante dessa experiência ela propõe priorizar que o IFRN vá as empresas e a fóruns/eventos empresariais para divulgar suas ofertas e potencialidades de interação com os setores produtivos da sociedade.	Org.6	Org.6
OCDR3	O Pró-Reitor de Planejamento e Desenvolvimento Institucional apresentou slide demonstrativo dos recursos programados no planejamento/2013 para projetos de melhoria da infraestrutura e equipamentos dos <i>campi</i> , ficando acordado a realização de audiências do Reitor com o Diretor-Geral de cada <i>Campus</i> para a definição das respectivas prioridades.	Org.2	Org.2

OCDR3	O Pró-Reitor de Ensino fez exposição de planilha eletrônica, por meio de slides, que visa auxiliar os campi no planejamento e projeção das ofertas educacionais para os próximos anos. A apresentação foi seguida por opiniões e debates inconclusos no contexto da oferta multinível de ensino nos <i>campi</i> do IFRN.	Org.3	Org.3
OCDR3	Questionou a sensibilização de docentes dos <i>campi</i> do interior no sentido da destinação de carga horária para o Mestrado em Educação/ <i>Campus</i> Central e ofertas de EaD, segundo o próprio, os cursos foram iniciados sem quadro adequado de docentes.	Org.2	Org.3
OCDR3	Um <i>campus</i> com sessenta professores não tem condições de oferecer EJA, Mulheres Mil, integrado, subsequente, licenciatura, curso superior, pós-graduação scrito sensu.	Org.3	Org.3
OCDR3	O número de professores e técnicos-administrativos dos <i>Campi</i> não dá conta das múltiplas atividades, previstas para os <i>Campi</i> .	Org.3	Org.3
OCDR3	O Pró-Reitor de Ensino apresentou reivindicações de mudanças na estrutura organizacional do IFRN resultante de reuniões realizadas com bibliotecários de todos os <i>campi</i> .	Org.4	Org.4
OCDR3	Administrativamente somos pressionados para fazer tudo e não temos condições de fazer tantas ofertas de ensino, pesquisa, extensão, ao mesmo tempo, porque não temos quantitativo de pessoal nem também espaço físico para atender.	Org.3	Org.3
OCDR3	No interior, o professor tem que atuar no EJA, subsequente, integrado, curso 1, 2, 3, 4, superior, numa situação de diversidade que nós não estamos preparados, nem a pedagogia consegue acompanhar.	Org.3	Org.3
OCDR4	Com a presença de professores apenas 3 (três) dias no <i>campus</i> , não tem como se realizar projetos de envolvimento do <i>campus</i> com a sociedade local.	Org.1	Relações com o Ambiente
OCDR4	O professor não tem condição de realizar pesquisa, ensino e extensão, indo apenas 3 (três) dias por semana ao <i>campus</i> .	Org.6	Org.6
OCDR4	Os professores não aceitam assumir funções se tiverem que trabalhar os 5 (cinco) dias da semana.	Org.4	Org.4
OCDR4	O professor fez concurso sabendo que ia trabalhar no interior, formar profissionais para o desenvolvimento da região.	Org.1	Org.1
OCDR4	O cara chega no interior e nem desarruma a mala, dar as aulas em dois dias e meio, mas não aceita ficar nem mais meio-dia no <i>campus</i> , como vai fazer pesquisa e extensão?	Org.6	Org.6
OCDR4	O Instituto é uma instituição de educação profissional e tecnológica, não é uma universidade como uns querem.	Org.1	Org.1
OCDR4	O objetivo maior da instituição é a formação do técnico.	Org.1	Org.1
OCDR5	Posicionamento do Conselho Superior avocando para si a regulamentação da carga horária docente com a consequente suspensão da aplicação de normas decididas pelo Colégio de Dirigentes que permitiam aos campi estruturar em até 4 (quatro) dias da semana as atividades dos professores, criou situação de constrangimentos para o Codir.	Org.5	Org.5
OCDR5	Poucos professores se dispõem a ir às empresas e supervisionar estágio.	Org.6	Org.6
OCDR5	Nós ficamos travados porque algumas pró-reitorias não fazem reuniões com os responsáveis nos Campi.	Org.2	Org.2
OCDR5	O professor não quer fazer pesquisa aplicada que tenha que passar a semana no interior.	Org.6	Org.6

OCDR6	O colegiado aprovou as alterações executadas no módulo/SUAP de planejamento e sem votação, conselheiros apresentaram sugestões sobre a execução das políticas organizacionais para o período 2014-2015.	Org.5	Org.5
OCDR6	A Pró-Reitora de Extensão fez exposição de esclarecimento aos conselheiros sobre as atuais normas de realização de estágio do IFRN, em consonância com o que está estabelecido na Organização Didática.	Org.6	Org.6
OCDR6	Ficou proposto que as Pró-Reitorias de Extensão e Ensino, promovam estudos e ações visando reduzir as dificuldades atualmente enfrentadas pela comunidade acadêmica para a efetivação de estágios.	Org.6	Org.6
OCDR7	Após a superação de muitas dúvidas, o colegiado decidiu pela promoção de algumas medidas visando ampliar o debate sobre o cumprimento do novo regime da carga horária para os servidores técnicos-administrativos em todo o IFRN.	Org.5	Org.5
OCDR8	Reunião com o objetivo do colegiado definir posicionamento quanto a regulamentação do turno de 6 (seis) horas de carga horária/dia dos servidores técnicos-administrativos, frente ao cumprimento do Acórdão nº 5.847/2013 do Tribunal de Contas da União.	Org.5	Org.5
OCDR9	Acerca da proposta do calendário acadêmico de referência para o ano de 2014, elaborada com o apoio dos diretores acadêmicos dos <i>campi</i> . Após esclarecimentos diversos, o colegiado concordou com a sugestão do Pró-Reitor de Ensino e decidiu encaminhar a proposição para análise pelos <i>campi</i> , com o objetivo de recolher contribuições, antes da aprovação.	Org.2	Org.5
OCDR10	Tendo em vista os parâmetros da autorização do Ministério da Educação para implantação de Unidades de Educação Profissional nas cidades de Lajes e Parelhas e os critérios regimentais da estrutura organizacional do IFRN, o presidente submeteu ao colegiado a proposta de hierarquização dessas Unidades como <i>Campi</i> Avançados, o que foi aprovado sem questionamentos.	Org.4	Org.4
OCDR10	Questões relativas a grafia <i>campus</i> versus <i>campus/campi</i> – visando elucidar as dúvidas recorrentes sobre a referida grafia, o colegiado decidiu solicitar posicionamento da Academia Brasileira de Letras sobre qual das grafias é mais correto usar no país.	Org.1	Org.1
OCDR10	O Colégio de Dirigentes aprovou a inclusão de Funções de Coordenação de Curso (FCC) no conjunto da Estrutura Administrativa do IFRN, em atendimento a autorização do Ministério da Educação. As funções serão distribuídas pelos <i>campi</i> na relação 1:10 (para cada dez docentes o <i>campus</i> receberá uma função FCC).	Org.4	Org.4
OCDR11	Após análises e debates envolvendo diversas variáveis de interesse do ensino, sobre 5 (cinco) propostas que lhe foram encaminhadas, o Colégio de Dirigentes aprovou o Calendário Acadêmico de Referência do IFRN para o ano de 2014 proposto pela Pró-Reitoria de Ensino.	Org.5	Org.5
OCDR12	Relação de princípios norteadores para a construção do novo Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) 2014-2019 do IFRN, conforme exigência apresentada pelo Ministério da Educação.	Org.1	Org.1
OCDR12	O Colégio de Dirigentes solicitou a Pró-Reitoria de Ensino para enviar aos <i>campi</i> os extratos das médias do ENEM dos estudantes do IFRN por áreas de conhecimento, para subsidiar análise e avaliação dos resultados.	Org.2	Org.5
TOTAL DE UR = 45		TA= 39	TD= 6
		87%	13%

Anexo IV

UNIVERSIDADE DO MINHO
INSTITUTO DE EDUCAÇÃO

Racionalidades e Ambiguidades da Organização Instituto Federal: o caso do Rio Grande do Norte.

Temática: Natureza da administração do IFRN

ANÁLISE DE DOCUMENTOS

CATEGORIAS: Racionalidades; Ambiguidades; Organização.

CATEGORIA: Racionalidades (Ra)

SUBCATEGORIAS: Ra.1 - Ação Executiva

Ra.2 - Tomada de Decisão

Ra.3 - Objetividade

Ra.4 - Regulação

Ra.5 - Dimensões Estratégicas

REFE- RÊNCIA	UNIDADES DE REGISTOS	Codificação Pesquisador	Codificador Externo
ESTATUTO	Ao Reitor compete representar o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte, em juízo ou fora dele, bem como administrar, gerir, coordenar e superintender as atividades da Instituição.	Ra.1	Ra.1
RGERAL	A Resolução é instrumento expedido pelo Reitor ou pelos Diretores-Gerais em razão de suas atribuições, enquanto Presidente do Conselho Superior e Presidentes dos Conselhos Escolares, respectivamente.	Ra.1	Ra.1
RGERAL	A Deliberação é instrumento expedido pelo Reitor, em razão de sua atribuição na qualidade de Presidente do Colégio de Dirigentes e do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão, e pelo Diretor-Geral do Campus, em razão de sua atribuição na qualidade de Presidente do Colégio Gestor.	Ra.1	Ra.1
RGERAL	A Portaria é instrumento expedido pelo Reitor ou pelos Diretores-Gerais dos <i>Campi</i> , em razão de suas respectivas atribuições.	Ra.1	Ra.1
RGERAL	Compete ao Diretor-Geral gerir o <i>Campus</i> , compreendendo todas as dimensões da área de sua atuação, em consonância com os princípios, políticas, diretrizes e planos institucionais.	Ra.4	Ra.4
RICAMPI	A Direção-Geral do <i>Campus</i> é o órgão executivo da administração geral do IFRN, a quem cabem a coordenação, o acompanhamento e a superintendência de todas as atividades desenvolvidas no respectivo <i>Campus</i> .	Ra.1	Ra.1
PMEC1291	Ficam estabelecidas diretrizes para a organização dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia - Institutos Federais, bem como os parâmetros e as normas para sua expansão.	Ra.5	Ra.5
PSETEC58	A seleção dos beneficiários e projetos para concessão de bolsas deverá ser realizada por meio de edital ou chamada pública.	Ra.4	Ra.4

PDI	A descrição do PDI está distribuída em dez dimensões que apresentam todos os requisitos exigidos para a avaliação institucional externa, definidos a partir dos princípios fundamentais do SINAES. Nesse sentido a Instituição procurou seguir todos os requisitos legais e normativos e as orientações regulatórias do Conselho Nacional de Educação.	Ra.5	Ra.5
PDI	A assistência estudantil é concebida como parte do processo educativo e configura-se como direito social dos estudantes, por meio da garantia do direito à educação pública de qualidade, na perspectiva de democratizar o acesso, a permanência e o êxito escolar dos estudantes. Trata-se de uma política constituída por programas, projetos e serviços que têm como objetivo fortalecer o processo de ensino-aprendizagem, criando condições para a permanência do estudante de baixa renda na Instituição, permitindo que ele conclua seu curso dentro dos padrões de qualidade previstos.	Ra.1	Ra.1
PDI	A Política de Comunicação Social do IFRN adota os valores próprios ao serviço público, tais como legalidade, impessoalidade, moralidade, eficiência e publicidade na prática administrativa. Adota, também, valores inerentes às atividades comunicacionais em uma organização, dentre os quais, se destacam os seguintes: transparência e ética no planejamento e execução das ações de comunicação; agilidade, clareza e precisão na divulgação e atendimento aos diversos grupos de relacionamento (funcionários, contratados, jornalistas etc.).	Ra.3	Ra.3
PDI	Cada <i>campus</i> conta com a organização de uma CPA local, cuja responsabilidade é a de sistematizar o processo de autoavaliação, particularmente quanto ao trabalho de sensibilização, a fim de que os sujeitos percebam a importância e a necessidade de se comprometerem em participar do diagnóstico autoavaliativo. Além disso, tem a responsabilidade de divulgar os resultados junto à comunidade acadêmica, viabilizando o fórum de discussão para levantamento de sugestões de melhorias e necessidades, a serem encaminhadas à gestão do <i>campus</i> .	Ra.4	Ra.4
PDI	Os relatórios de gestão, o principal objetivo é a prestação de conta aos órgãos de controle, servindo para apresentar e avaliar a utilização dos recursos públicos à sociedade. Dessa forma, é avaliado o nível de execução orçamentária para cada objetivo estratégico, sendo apresentadas as justificativas pelos gestores quanto o atingimento ou não de cada objetivo.	Ra.1	Ra.1
ACSR1	Foi explicado como se estrutura o Processo de Contas e o Relatório de Gestão 2012, com o objetivo de contribuir para a transparência da gestão junto aos órgãos de controle e à sociedade, considerando os normativos do Tribunal de Contas e as orientações da Controladoria Geral da União.	Ra. 4	Ra. 4
ACSR.1	Ao longo da apresentação, o professor Belchior prestou esclarecimentos sobre alguns pontos levantados, tais como: auditoria nos processos de admissão e aposentadoria de pessoal; acumulação indevida de cargos por servidores e prestação de serviços esporádicos; autorização para acesso à declaração de bens de ocupantes de cargos de direção; autonomia institucional para contratação de pessoal através dos bancos de servidores; uso moderado de cartão corporativo; situação dos imóveis do IFRN quanto à dominialidade institucional; adoção de medidas para sustentabilidade ambiental, incluindo a redução da quantidade de copos descartáveis, utilização de águas pluviais etc.	Ra. 4	Ra. 4
ACSR1	Destacaram-se os seguintes aspectos: o grande número de alunos inscritos nos processos seletivos, reforçando o interesse pela instituição e seus cursos, fruto da divulgação e democratização de acesso; o aumento considerável, em torno de trinta por cento em relação ao ano anterior, do número de ingressantes, fruto da ampliação das ofertas; a ampliação da dedicação docente às atividades acadêmicas e melhoria da titulação; a consolidação operacional dos <i>Campus</i> da segunda fase da expansão, com foco na sua manutenção pelo aumento do percentual de gastos com pessoal e custeio.	Ra. 5	Ra. 5

ACSR2	Observou-se que parece haver mais deveres e proibições do que direitos, quando a intenção de aplicação do Código não deve ser a de massacrar o servidor nem macular sua imagem, mas a de preservar um ambiente de trabalho saudável e corrigir desvios de conduta se necessário. Salientou-se também que é preciso garantir sempre amplo direito de defesa ao servidor e que deve haver critérios e requisitos para a composição da Comissão de Ética.	Ra. 4	Ra. 4
ACSR2	Quanto à interferência de elementos da vida privada na vida funcional dos servidores e à preservação da ordem em um período atípico como o de greve, observou-se que essas questões estão previstas na legislação superior e que, portanto, não poderiam ser retiradas do documento, como sugeriram alguns conselheiros.	Ra. 4	Ra. 4
ACSR2	Sobre a necessidade de evolução para um Código de Conduta que contemple o que o IFRN espera de seus servidores, mas também o que os servidores podem esperar do IFRN, em termos da ação institucional; distinguir o trabalho da Comissão de Ética do trabalho das comissões de avaliação.	Ra. 4	Ra. 4
ACSR3	Presidente submeteu ao colegiado as três resoluções emitidas <i>ad referendum</i> , justificando a necessidade do ato em virtude da urgência das demandas e das férias coletivas dos servidores.	Ra. 2	Ra. 2
ACSR3	Assim, o conselheiro questionou a emissão das resoluções <i>ad referendum</i> , considerando que este mesmo dispositivo não foi aplicado no caso das normas de remanejamento.	Ra. 2	Ra. 2
ACSR3	Respondendo aos questionamentos, em primeiro lugar, quanto à emissão dos atos <i>ad referendum</i> , o Reitor afirmou que tem evitado lançar mão dessa prerrogativa do Presidente do Conselho, sobretudo quando se trata de questões polêmicas, atendendo-se tão-somente a situações urgentes.	Ra. 2	Ra. 2
ACSR3	Em relação ao quantitativo de autorizações de afastamento do país, ele disse que é feita uma estimativa das demandas de cooperação internacional, intercâmbio acadêmico, pós-graduação e inovação, treinamento, capacitação e qualificação, com base em dados dos anos anteriores e do planejamento, sendo de responsabilidade do Conselho analisar e aprovar o quantitativo definido para submissão ao MEC.	Ra. 3	Ra. 3
ACSR3	Os recursos de assistência estudantil são insuficientes para atender as demandas decorrentes da inclusão social promovida pelo IFRN, uma vez que, além das bolsas, estes devem cobrir programas importantes para a permanência escolar como auxílio-transporte e alimentação escolar, de sorte que, se aumentar muito o valor da bolsa, tem-se de diminuir o quantitativo de alunos atendidos.	Ra. 5	Ra. 5
ACSR3	A Conselheira declarou que não há um acompanhamento efetivo do trabalho dos bolsistas. De acordo com ela, alguns trabalham, mas há outros que não trabalham como deveriam.	Ra. 4	Débil Articulação
ACSR3	Chamou a atenção para observância da legalidade, para não dar margem à insegurança jurídica.	Ra. 3	Ra. 3
ACSR5	Quanto à proposição para autorização coletiva de afastamento do país em 2014, o professor explicou a necessidade dessa aprovação pelo Conselho, tendo em vista a descentralização dos processos para as instituições pelo Ministério da Educação, com acompanhamento pelo SISTEC. Ele observou que o quantitativo proposto foi estimado com base nas autorizações efetuadas no ano anterior e de acordo com o planejamento institucional, que preveem o desenvolvimento de ações de parceria e convênios e as atividades de pesquisa dos servidores	Ra. 4	Ra. 4
ACSR6	Apresentou, em linhas gerais, os macroprojetos por dimensão estratégica, destacando as principais ações e os recursos alocados.	Ra. 5	Ra. 5
ACDR1	Os Câmpus precisam adotar providências urgentes para melhoria do sistema de segurança institucional, dentre as quais instalação de dispositivos como cerca elétrica e câmeras para monitoramento de imagens, além da revisão de normas de segurança.	Ra. 2	Ra. 2

ACDR1	Procedimentos a serem adotados pela Instituição em face do Decreto nº 6.833 de 29 de abril de 2009.	Ra. 4	Ra. 4
ACDR1	Foi colocada em discussão a forma como poderia ser atendida a recomendação do TCU quanto aos aperfeiçoamentos necessários para um melhor controle e acompanhamento do cumprimento do horário pelos servidores, considerando falhas do respectivo módulo no Sistema Unificado de Administração Pública (SUAP).	Ra. 4	Ra. 4
ACDR1	Na oportunidade, discutiu-se também a necessidade de especificar melhor o horário dos servidores que participam do PRONATEC, bem como outras questões relacionadas às obrigações sociais do Programa, incluindo a emissão de declaração de rendimentos.	Ra. 1	Ra. 1
ACDR1	O Pró-Reitor de Planejamento e Desenvolvimento Institucional solicitou uma especial atenção aos prazos para entrega das informações que vão compor o Relatório de Gestão 2012. Falou sobre a distribuição orçamentária dos Câmpus e da alimentação dos processos no sistema para viabilizar o acompanhamento pelo módulo de planejamento. Foi observada também a nova metodologia para obtenção dos indicadores institucionais.	Ra. 1	Ra. 1
ACDR1	No contexto da nova legislação, foi observada a necessidade de publicar uma nota com orientações práticas para os docentes, especialmente no que diz respeito à certificação e as regulamentações que serão necessárias, bem como em relação à adesão automática.	Ra. 1	Ra. 1
ACDR2	Realização de um processo de pactuação de objetivos e prioridades com a comunidade através de um plano estratégico (2013-2015) para os Campus, observados os parâmetros estruturais e conjunturais sistêmicos organizacionais do IFRN.	Ra.5	Ra.5
ACDR2	Caso haja um registro de mais que 8h, com uma tolerância de 30min, o SUAP deverá gerar uma notificação para que o servidor justifique o tempo excedente e que o chefe possa avaliar também através de notificação. Após as 10h, o SUAP não contabilizará o tempo, limitando no relatório de ponto no máximo 10h, e o excedente gerará, por conseguinte, uma notificação eletrônica à chefia imediata.	Ra.4	Ra.4
ACDR2	Para atendimento à Lei de Cotas, os estudantes participantes do PROITEC deverão ter cursado todo o ensino fundamental em escola da rede pública de ensino, diferentemente do que vinha sendo adotado, ou seja, ter estudado apenas do 6º ao 9º ano. Também foi proposto que o PROITEC teria apenas uma prova em que esta serviria como avaliação de aprendizado do Programa.	Ra.4	Ra.4
ACDR2	Os recursos da reestruturação serão utilizados, prioritariamente, para as obras inconclusas, e para as novas demandas devem ser feitos os projetos e encaminhados para a Diretoria de Engenharia.	Ra.1	Ra.1
ACDR3	Na elaboração dos projetos, foram estabelecidas as seguintes diretrizes: observar as necessidades urgentes para garantir o melhor funcionamento das ofertas do Campus; promover a equidade de infraestrutura física e material entre os Campus; e definir o prazo de execução mais adequado 2013 ou 2014.	Ra.5	Ra.5
ACDR3	A Chefe da Auditoria Geral alertou aos diretores-gerais das suas responsabilidades perante os órgãos de controle sobre sistema informatizado que visa registrar as informações sobre os processos disciplinares instaurados no âmbito dos órgãos e entidades que compõem o Poder Executivo Federal, em conformidade com a Portaria 1043/2007-CGU. Em seguida, ela apresentou os prazos para efetuar os registros e a forma de operacionalização do sistema, que deverá ser alimentada no âmbito de cada Campus.	Ra.5	Ra.5
ACDR4	Foi discutida a sistemática de composição dos horários para a definição da jornada de trabalho dos professores, considerando os aspectos legais definidos pela Resolução nº 07/1995-CONSUP/ETFRN, principalmente quanto ao cumprimento das 26h/a semanais e o máximo de 8h/a diárias, bem como a demanda de atividades dos Campus, especialmente as aulas de reforço nos Centros de Aprendizagem, a preparação de aulas práticas em laboratórios, o atendimento aos alunos dos 4º anos e o acompanhamento de estágios.	Ra.4	Ra.4

ACDR4	Os Diretores-Gerais deverão encaminhar até o dia 29/05/2013 os processos para aquisição de equipamentos ou contratação de obras a serem pleiteados através de projetos especiais, conforme apontados nas reuniões com a equipe da Reitoria.	Ra.1	Ra.1
ACDR5	Dentre os resultados apresentados na avaliação que devem receber tratamento, destacaram-se os seguintes: segurança, eficiência das reuniões pedagógicas, acompanhamento pedagógico, e conhecimento sobre a carreira e comunicação institucional.	Ra.1	Ra.1
ACDR6	Foram apresentadas pela DIGTI, as propostas de alteração no SUAP, visando o cadastramento dos projetos e relatórios referentes ao planejamento para 2014 e 2015, de modo a obter um quadro mais sucinto em níveis de macroprojetos, objetivos estratégicos, metas, ações e atividades, como também a criação de formulário para preenchimento de demandas.	Ra.1	Ra.1
ACDR6	Ficou definido que a Diretoria de Gestão de Atividades Estudantis elaborará uma proposta de aplicação dos recursos com base no levantamento das demandas dos Campus, visando o redimensionamento dos programas de bolsas e o atendimento das necessidades dos estudantes quanto a transporte e alimentação.	Ra.2	Ra.2
ACDR7	Promover as adequações e os aprimoramentos necessários nos registros de controle da frequência do ponto eletrônico no SUAP, a partir dos trabalhos de comissão constituída para tal fim.	Ra.2	Ra.2
ACDR8	O Reitor agradeceu a solidariedade de uns e rejeitou veementemente a proposta de outrem para descumprimento das determinações do TCU, considerando as implicações judiciais que o levariam a sofrer novas penalidades, que vão desde o pagamento de multa de valor ainda maior do que o da primeira, pela incursão em ato administrativo considerado ilegal e ímprobo, e, por conseguinte, até a própria privação de sua liberdade.	Ra.2	Ra.2
ACDR9	Pró-Reitor de Planejamento e Desenvolvimento Institucional e o Pró-Reitor de Administração apresentaram a metodologia de cálculo para distribuição interna dos recursos, com três diferentes projeções, considerando, na primeira, apenas o crescimento da base da matriz orçamentária do CONIF; na segunda, apenas o aumento da matrícula em 2014; e, na terceira, os dois elementos, sendo aplicados os percentuais de 80% decorrente do crescimento da matriz e de 20% em função do aumento das ofertas educacionais.	Ra.2	Ra.2
ACDR10	Foram discutidos os procedimentos para o cumprimento dos Acórdãos do TCU, referente à regularização da jornada de trabalho dos técnicos-administrativos.	Ra.1	Ra.1
ACDR10	A Chefe da Auditoria Geral apresentou algumas orientações sobre a elaboração do Relatório de Gestão 2013, incluindo os principais normativos, finalidades e objetivos, além da estrutura e cronograma das etapas de elaboração. Fez ainda algumas recomendações para a composição do documento.	Ra.1	Ra.1
ACDR11	De acordo com o parecer da Academia Brasileira de Letras que recomenda o uso da grafia campus/campi, ficou decidido por unanimidade que a grafia nas formas originárias do latim <i>campus/campi</i> será adotada oficialmente, a partir de então, no âmbito do IFRN. Os documentos e páginas eletrônicas deverão ser atualizados de acordo com a grafia recomendada.	Ra.3	Ra.3
ACDR11	Ficou acordado que o prazo para os gestores sistêmicos avaliarem as ações planejadas pelos <i>campi</i> encerrará no dia 27 de novembro de 2013.	Ra.4	Ra.4
ACDR11	O processo de aula de campo que tem se tornado excessivamente burocratizado, depois que foi emitida nota técnica sobre o assunto.	Ra.1	Ra.1
ACDR12	De acordo com o Reitor, o atual PDI 2009-2014, que vigoraria até 29 de junho de 2014, na verdade tem seu prazo de vigência até 28 de dezembro de 2013, quando os Institutos Federais completam cinco anos e devem dar entrada no pedido de credenciamento para continuar a oferta de cursos superiores, submetendo-se à avaliação externa. Para tanto, a Instituição precisa elaborar até maio do próximo ano um novo documento.	Ra.5	Ra.5

ACDR12	O Pró-Reitor de Ensino, com base em sugestão apresentada pelo Comitê de Ensino, propôs ajustes no Calendário Acadêmico de Referência 2014, de modo a que, no período de 16 a 24 de junho de 2014, haja recesso escolar com compensação nos dias de recesso ao final do semestre letivo.	Ra.2	Ra.2
R1CS	AD REFERENDUM, ALTERAR a TABELA II – Atividades de participação em banca examinadora ou de comissão para exames orais, análise curricular, correção de provas discursivas, elaboração de questões de provas ou julgamento de recursos intentados por candidatos em concursos, anexa à Resolução nº 30/2012-CONSUP.	Ra.2	Ra.2
R3CS	Houve lisura nos procedimentos administrativos e licitatórios relativos à execução da despesa, bem como que os registros contábeis foram efetuados com regularidade e propriedade, com documentação autêntica e merecedora de fé na origem e destinação.	Ra.3	Ra.3
R3CS	APROVAR o Relatório de Gestão e o Processo de Contas do Exercício 2012 do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte.	Ra.4	Ra.4
R8CS	APROVAR a adequação da denominação de cursos de formação inicial e continuada deste Instituto Federal ao GUIA PRONATEC DE CURSOS FIC, aprovado pela Portaria MEC nº 1.232/2012, conforme proposto pelo Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão através da Deliberação nº 20/2013-CONSEPEX.	Ra.4	Ra.4
R9CS	APROVAR o Relatório de Atividades da Ouvidoria 2012 do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte.	Ra.4	Ra.4
R10CS	APROVAR o Código de Ética dos Servidores do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte.	Ra.4	Ra.4
R11CS	APROVAR a alteração da regulamentação das ações do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) no âmbito do IFRN, estabelecida pela Resolução nº 36/2012-CONSUP, de 21 de março de 2012.	Ra.4	Ra.4
R12CS	AD REFERENDUM, APROVAR proposição para solicitação de autorização coletiva junto ao Ministério da Educação referente à concessão de afastamento do país a servidores deste Instituto Federal no Exercício 2013.	Ra.2	Ra.2
R14CS	AD REFERENDUM, APROVAR o Relatório Anual de Gestão, Desempenho e de Atividades e Demonstrações Contábeis, referentes ao exercício de 2012, da Fundação de Apoio à Educação e ao Desenvolvimento Tecnológico do Rio Grande do Norte – FUNCERN.	Ra.4	Ra.4
R17CS	APROVAR o reajuste de 8,4% (oito vírgula quatro por cento) no valor mensal das bolsas de fomento ao desenvolvimento de atividades estudantis nas áreas de ensino, pesquisa e extensão cujos desembolsos sejam atendidos pela programação orçamentária institucional, conforme definido no item I da Resolução nº 22/2010-CONSUP, passando de R\$ 240,00 (duzentos e quarenta reais) para 260,00 (duzentos e sessenta reais) a partir do exercício 2013.	Ra.4	Ra.4
R18CS	APROVAR as NORMAS PARA A REMOÇÃO A PEDIDO, A CRITÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO (REMANEJAMENTO), entre as Unidades do IFRN, aprovadas pelo Colégio de Dirigentes, conforme Deliberação nº 04/2013-CODIR, com as alterações aprovadas pelo Conselho Superior.	Ra.4	Tomada de decisão
R24CS	APROVAR o Regimento Interno do Conselho Escolar dos <i>Campi</i> do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte.	Ra.4	Tomada de decisão
R28CS	AUTORIZAR o funcionamento de diversos cursos técnicos de nível médio nos Campi deste Instituto Federal.	Ra.4	Tomada de decisão
R29CS	AUTORIZAR a extinção de diversos cursos de formação inicial e continuada no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte.	Ra.4	Tomada de decisão

R30CS	APROVAR a atualização do § 2º do Art. 1º e dos itens I e II do Art. 7º do Estatuto do IFRN para inclusão de novos Campi e vinculação da Auditoria Geral ao Conselho Superior.	Ra.4	Tomada de decisão
R31CS	APROVAR o Plano de Ação 2014 do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte.	Ra.3	Tomada de decisão
D1CD	DETERMINAR que a Diretoria de Gestão de Tecnologia da Informação proceda a aperfeiçoamentos na aplicação <i>desktop</i> e módulo do ponto eletrônico do Sistema Unificado de Administração Pública (SUAP), com vistas à correção de falhas quanto ao controle do registro de frequência dos servidores do IFRN apontadas pelo Relatório da Equipe de Inspeção do Tribunal de Contas da União.	Ra.1	Ra.1
D6CD	APROVAR Quadro de Equivalência dos Setores Administrativos do IFRN para efeito de aplicação dos Acórdãos nºs. 718/2012 e 5.847/2013 do Tribunal de Contas da União.	Ra.4	Tomada de decisão
D7CD	ESTABELECEER, para efeitos de hierarquização, prioridade e compatibilização do preenchimento de funções da estrutura administrativa das Unidades de Educação Profissional (UEP) de Lajes e Parelhas a equivalência à de <i>Campi</i> Avançados que compõem a Estrutura Organizacional de Referência do IFRN, conforme previsto no item VI do Art. 84 do Regimento Geral.	Ra.4	Ra.4
D10CD	APROVAR o Calendário Acadêmico de Referência 2014 do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte.	Ra.4	Tomada de decisão
D13CD	ALTERAR o Calendário Acadêmico de Referência 2014 do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte, que fora aprovado pela Deliberação nº 10/2013-CODIR/IFRN.	Ra.4	Tomada de decisão
TOTAL DE UR = 76		TA= 66	TD= 10
		86%	14%

CATEGORIA: Ambiguidades

SUBCATEGORIAS: Am.1 - Débil Articulação

Am.3 - Natureza Anárquica

Am.5 - Descentralização

Am.7 - Participação

Am.2 - Relações com o Ambiente

Am.4 - Subjetividade

Am.6 - Autonomia

Am.8 - Democracia

REFE- RÊNCIA	UNIDADES DE REGISTOS	Codificação Pesquisador	Codificador Externo
L11892	Ênfase no desenvolvimento socioeconômico local, regional e nacional.	Am.2	Am.2
L11892	Orientar sua oferta formativa em benefício da consolidação e fortalecimento dos arranjos produtivos, sociais e culturais locais.	Am.2	Am.2
D6095	Cada campus corresponderá a uma unidade descentralizada.	Am.5	Am.5
D6986	Os campi que integram cada Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia serão dirigidos por Diretores-Gerais nomeados pelo Reitor, após processo de consulta à comunidade respectiva.	Am.6	Am.6
D6986	Os processos de consulta realizados em cada Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia para a indicação dos candidatos para os cargos de Reitor e de Diretor-Geral de campus pela comunidade escolar ocorrerão de forma simultânea, a cada quatro anos.	Am.8	Am.8
ESTATUTO	O Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte tem administração de forma descentralizada, por meio de gestão delegada, em consonância com os termos do art. 9º da Lei nº. 11.892/2008.	Am.5	Am.5
ESTATUTO	Os Diretores-Gerais dos Campi respondem solidariamente com o Reitor por seus atos de gestão, no limite da delegação.	Am.6	Am.6
ESTATUTO	As Pró-Reitorias descritas no artigo 7º, inciso II, alínea "b" deste Estatuto, dirigidas por Pró-Reitores nomeados pelo Reitor, são órgãos executivos que planejam, superintendem, coordenam, fomentam e acompanham as atividades referentes às dimensões de ensino, administração, planejamento, pesquisa e extensão, no âmbito de todo o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte.	Am.1	Estrutura Administrativa
ESTATUTO	As Diretorias Sistêmicas descritas no artigo 7º, inciso II, alínea "c", dirigidas por Diretores nomeados pelo Reitor, são órgãos responsáveis por planejar, coordenar, executar e avaliar os projetos e as atividades na sua área de atuação, no âmbito de todo o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte.	Am.1	Estrutura Administrativa
RGERAL	Compete ao Diretor-Geral celebrar acordos, convênios, contratos e outros instrumentos jurídicos com entidades públicas e privadas, no âmbito de atuação do Campus.	Am.2	Estrutura Administrativa
PMEC1291	Os Institutos Federais poderão celebrar convênios e contratos com instituições públicas, comunitárias ou privadas para desenvolver iniciativas de ensino, pesquisa aplicada, inovação e extensão, respeitada a legislação atinente à matéria.	Am.2	Am.2
PIF1787/13	DELEGAR COMPETÊNCIA aos Diretores-Gerais dos Campi, para, no âmbito da administração dos respectivos Campi, assinar documentos relativos à função de ordenador de despesas e de natureza contábil-financeira, bem como os relativos a material, patrimônio e planejamento/orçamento.	Am.1	Am.5
PIF1787/13	DELEGAR COMPETÊNCIA aos Diretores-Gerais dos Campi, para, no âmbito da administração dos respectivos Campi, expedir portaria e realizar outros atos relacionados à vida funcional dos servidores, exceto: admitir, demitir, afastamento do país, alteração de lotação, aposentar, conceder pensão, integrar/designar/dispensar funções de apoio à gestão, nomear/exonerar cargos de direção, redistribuir, vacância, remover e autorizar a realização de concurso público e outros de competência ou atribuição de autoridade superior exercida pelo Reitor por delegação de competência.	Am.1	Am.5

PDI	Metodologicamente, a construção do PDI se deu com a participação de todos os segmentos da comunidade escolar.	Am.7	Am.7
PDI	Cada campus que é implantado tem como propósito contribuir para o desenvolvimento dos setores produtivos e a permanência de profissionais qualificados no interior do país, sendo definido, para tanto, o foco tecnológico em função dos arranjos produtivos, sociais e culturais das respectivas localidades em que atua.	Am.2	Am.2
PDI	A fim de contribuir mais diretamente para o desenvolvimento produtivo dos municípios e territórios de abrangência, a Instituição afirma o compromisso de revisão periódica da sua estrutura acadêmica, com a atualização de métodos e metodologias de ensino e a diversificação e remodelação da sua oferta de cursos, de forma a mantê-los inovadores e harmonizados com as potencialidades econômicas, sociais e culturais, em nível local e territorial.	Am.2	Am.2
PDI	Em 2012, o IFRN estabeleceu com a Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), um Acordo de Cooperação Técnica para a implantação de uma Unidade do SIASS. Essa cooperação tem como objeto a execução de ações e atividades de prevenção aos agravos, promoção e acompanhamento da saúde dos servidores, pericia oficial e assistência, com vistas a garantir a implementação da Política de Atenção à Saúde e Segurança do Trabalho do Servidor Público Federal.	Am.2	Am.2
PPP	Com o propósito de implementar um processo democrático de (re)construção do Projeto Político-Pedagógico, elegeu-se a metodologia participativa. Em uma perspectiva crítica, tomaram-se, como referência, os pressupostos teórico-metodológicos dos projetos anteriores e as experiências acumuladas nos vários processos de construção desses projetos institucionais.	Am.8	Am.8
PPP	Essa experiência coletiva assumiu um caráter inusitado, devido ao novo contexto institucional pluricurricular e multicâmpus, com novos desafios políticos, pedagógicos e organizacionais.	Am.3	Am.3
PPP	A expansão do IFRN amplia, significativamente, a atuação nas áreas de ensino, de pesquisa e de extensão; contribui, de modo mais extensivo, para a formação humana e cidadã; e estimula o desenvolvimento socioeconômico, à medida que potencializa soluções científicas, técnicas e tecnológicas, com compromisso de estender benefícios à comunidade.	Am.4	Am.4
ACSR1	O conselheiro declarou não ter tido tempo para ler o documento, considerando que este fora enviado com apenas três dias de antecedência da reunião.	Am.4	Am.4
ACSR1	A conselheira também chamou a atenção para o trabalho desenvolvido pelos Campus, que não é tão perceptível no texto, porque tudo é transformado em números.	Am.7	Am.7
ACSR1	A conselheira destacou que os Campus tiveram dificuldade para sistematizar os dados, por se tratar da primeira vez que assumiram essa responsabilidade.	Am.4	Am.4
ACSR1	O conselheiro destacou os prazos apertados para entrega do Relatório de Gestão e a complexidade de elaboração do documento.	Am.4	Am.4
ACSR1	Ele informou que os projetos já haviam sido aprovados pelo Consepex, conforme Deliberações números dezesseis a dezenove do ano de dois mil e treze.	Am.6	Am.6
ACSR1	Destacou o trabalho que vem sendo feito pelo Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), que vem atendendo a demandas de informação, principalmente do público externo.	Am.2	Am.2
ACSR1	O Gabinete Itinerante, que tem sido um espaço de comunicação importante com a comunidade interna.	Am.8	Am.8
ACSR2	O Coordenador-Geral discorreu sobre a necessidade de conferir certa flexibilidade para viabilizar a oferta junto aos órgãos demandantes, em função do quantitativo pactuado, inclusive com a possibilidade de contratação de servidores aposentados. Foi sugerido um reforço no quantitativo de profissionais estabelecido pela Resolução anterior em algumas áreas. Também foi reafirmada a importância do Programa para inclusão social das classes menos favorecidas, que necessitam de uma qualificação para ingresso no mundo do trabalho.	Am.2	Am.2

ACSR3	O conselheiro solicitou que fosse acrescentada à pauta a Deliberação nº 03/2013-CODIR, acerca da distribuição da carga horária docente.	Am.8	Am.8
ACSR3	Dado o interesse despertado pelas reuniões do CONSUP, ela aproveitou a ocasião para sugerir que estas fossem transmitidas por webconferência.	Am.7	Am.7
ACSR3	O representante dos técnicos-administrativos disse ainda que, na sua visão, o pagamento de energia não deveria ser cobrado do Sindicato, porque a Entidade contribui com a melhoria do IFRN.	Am.4	Am.4
ACSR3	O Presidente ressaltou ainda que há entre as duas instituições um termo de cooperação, que possibilita a mútua colaboração, com várias contrapartidas da Fundação, incluindo, por exemplo, a concessão de bolsas de estudos nos cursos de idiomas a estudantes do IFRN, a gestão de recursos de Programas como o PFRH, pela qual a Fundação não cobra absolutamente nada, entre outras ações.	Am.4	Dimensões Estratégicas
ACSR3	A Conselheira pediu esclarecimentos sobre a implantação do reajuste, uma vez que, de acordo com ela, esse valor já havia sido trabalhado no planejamento em outubro de 2012 e vinha sendo praticado desde março de 2013, sem passar pelo CONSUP.	Am.3	Am.3
ACSR3	O conselheiro declarou que alguns bolsistas estão exercendo funções de técnico-administrativo, inclusive, com o papel de fiscalizar os professores para saber se estes se encontram ou não em sala de aula. Disse ainda que, em sua opinião, o bolsista que fosse reprovado deveria perder a bolsa.	Am.1	Am.1
ACSR3	Questionou sobre a proposição de limitação do número de Câmpus, considerando que deve ser garantido ao servidor o direito de escolher para onde ele deseja ir.	Am.8	Am.8
ACSR3	Salientou o caráter democrático de construção da proposta com a comunidade e disse que o documento que chegou ao CONSUP, ao passar pelo Colégio de Dirigentes, foi modificado, sem que fosse respeitada a decisão da comunidade, que era de interesse de todos.	Am.8	Am.8
ACSR3	O representante do SINASEFE na Comissão, afirmou que na Comissão havia três representantes do CODIR e que a comissão trabalhou de forma democrática, respeitando os posicionamentos divergentes.	Am.8	Am.8
ACSR3	A Conselheira declarou que o CONSUP está acima do CODIR e que também não entendia porque o documento tinha de passar pelo CODIR, uma vez que este já havia sido construído democraticamente com a participação de todos os Câmpus.	Am.1	Am.1
ACSR3	Declarou sentir-se constrangido ao ver um debate dessa envergadura, uma mobilização tão grande por um motivo que, em sua visão, não é o mais nobre para o desenvolvimento nacional. Ele disse que, ao invés de simplesmente discutir a mobilidade dos servidores, gostaria que fosse discutida a qualidade da formação da juventude e o que estamos fazendo para transformar as localidades onde estamos inseridos.	Am.2	Am.2
ACSR3	Pediu para deixar registrada sua preocupação quanto ao processo democrático de construção do documento e propôs que fosse aprovada a proposta original da comunidade.	Am.7	Am.7
ACSR3	O Conselheiro relatou, com base em sua experiência, que o IFRN está à frente de muitas outras instituições da Rede Federal, na gestão democrática e no tratamento de várias questões, inclusive o remanejamento, mas disse acreditar que a Instituição está falhando porque ainda não se preparou para o fim do remanejamento.	Am.8	Am.8
ACSR3	Salientou que as divergências são importantes para o crescimento, especialmente quando discutidas em um ambiente tão democrático quanto o do IFRN. Isso, segundo ele, não é visto em outras instituições, mas advertiu que é preciso ter cuidado para não se perder. Também reconheceu a importância do fazer institucional.	Am.8	Am.8

ACSR4	Vários conselheiros questionaram a substituição do Curso Técnico de Cooperativismo pelo novo Curso Técnico de Administração e solicitaram esclarecimentos sobre a finalidade dos dois cursos, a quantidade de turmas existentes, a possível extinção do Curso de Cooperativismo, o respaldo da comunidade para a realização das mudanças, a eventual consulta a profissionais de outros Câmpus com expertise na área de gestão	Am.7	Am.7
ACSR4	O Presidente também prestou alguns esclarecimentos sobre o contexto histórico de implantação do Curso de Cooperativismo, a partir das audiências públicas, salientando que, além do atendimento a demandas dos setores produtivos locais, o curso buscava também ser indutor de desenvolvimento. Ele disse ainda que, quando da construção do PDI, as ofertas educacionais serão novamente discutidas e poderão ser redimensionadas.	Am.2	Am.2
ACSR6	O conselheiro indagou a respeito da existência de estudos sobre a empregabilidade dos novos cursos.	Am.2	Am.2
ACSR6	A conselheira também questionou a empregabilidade dos cursos de um modo geral e, particularmente, a do curso técnico de Informática. De acordo com ela, atualmente há uma grande demanda por cursos com ênfase mais técnica, tais como: Química, Geologia e Mineração, Eletrotécnica e Eletrônica, dentre outros.	Am.2	Am.2
ACSR6	Esclareceu que é feito um levantamento diagnóstico dos arranjos produtivos locais, como também do potencial das regiões onde estão situados os Campi do Instituto, além de contar com a participação da comunidade em audiências públicas.	Am.2	Am.2
ACSR6	O conselheiro lamentou que as metas e ações planejadas não estivessem expressas em termos qualitativos e quantitativos, de modo a garantir o acompanhamento do que foi ou não realizado.	Am.4	Am.4
ACSR6	Falou da dificuldade de detalhar os aspectos quantitativos e qualitativos das metas, principalmente porque, para ele, há muitas ações que não podem ser explicitadas nestes termos.	Am.4	Am.4
ACDR1	Após a apresentação, foram discutidas algumas questões para implantação dos SIASS, considerando a necessidade de deslocamento para entrega do atestado médico em uma Unidade SIASS. Após discussões, o Colégio entendeu a necessidade de negociação com a Universidade, para se chegar a uma alternativa viável, podendo haver deslocamento de peritos ou mesmo a criação de unidades menores em cada Câmpus.	Am.5	Am.5
ACDR1	Houve um estímulo por parte de alguns dirigentes para adesão a programas de sustentabilidade, através da elaboração de projetos para captação de recursos, visando à utilização de painel solar, aerogerador e outras tecnologias sustentáveis.	Am.2	Am.2
ACDR2	O professor solicitou que fossem feito alguns encaminhamentos sobre a questão, sugerindo colocar o documento em consulta pública, devendo as propostas enviadas serem dirigidas às subcomissões que trabalharão essas propostas e encaminharão os resultados para a comissão central.	Am.7	Am.7
ACDR3	Para dar cumprimento à solicitação da DIGPE, a Direção do Câmpus Caicó elaborou minuta de portaria na qual consta proposta de regulamentação do acompanhamento da jornada de trabalho de seus servidores. Os Diretores-Gerais irão analisar a proposta e ver a possibilidade de implantação em seus Câmpus.	Am.6	Am.6
ACDR4	Foram analisados os mecanismos adotados para a reposição de aulas em face do absenteísmo docente e para a liberação de professores tendo em vista convocações do Ministério da Educação, entre outras questões relacionadas ao compromisso e à identidade do professor do IFRN.	Am.4	Am.4
ACDR4	Coordenador da Comissão responsável pela sistematização de nova regulamentação para a remoção a pedido (remanejamento), a critério da Administração, entre os Câmpus do IFRN, apresentou a proposta resultante da contribuição emanada dos vários Câmpus da Instituição. Foram discutidos alguns aspectos intervenientes na qualidade da ação institucional em consequência dos	Am.7	Am.7

	remanejamentos e, após discussões, foram acrescentadas três novas sugestões do Colégio, quanto aos requisitos de participação.		
ACDR8	o princípio básico no qual se pauta a gestão do IFRN, quanto à política de pessoal, é a valorização do servidor como o mais relevante patrimônio institucional. Nesse sentido, declarou que tem priorizado três eixos de ação: capacitação, qualidade de vida e garantia de direitos dos servidores. Tudo isso, segundo ele, para favorecer um atendimento cada vez melhor aos estudantes, razão de ser da Instituição.	Am.1	Dimensões Estratégicas
ACDR8	Entendimento da obrigatoriedade, considerando as prerrogativas das leis e regras próprias do Estado Democrático de Direito, de cumprimento das determinações contidas nos Acórdãos n.ºs. 718/2012 e 5.847/2013-TCU (1ª Câmara), no prazo de 60 dias, ou seja, a partir de 1º de novembro de 2013.	Am.8	Am.8
ACDR8	Rejeição da jornada diária de 8h para todos os servidores, com posicionamento pela adoção da jornada diferenciada de 6 h para setores específicos e de 8h para os demais setores.	Am.8	Am.8
ACDR8	Reconhecimento da necessidade de união de esforços na luta pela flexibilização da jornada de trabalho para todos os servidores, mediante contestação, com ajuizamento de ação, em duas frentes: pela Instituição, através da Procuradoria Federal; como também pelo SINASEFE.	Am.3	Am.3
ACDR8	O Procurador Federal Maurício de Medeiros Melo foi convidado a prestar alguns esclarecimentos. Em sua explanação, ele salientou que esse encaminhamento à Procuradoria Federal está sendo feito porque se exauriram todas as possibilidades de discussão da matéria na esfera administrativa e porque, em face da atribuição legal conferida à Advocacia-Geral da União (AGU) para a representação judicial das autarquias e fundações públicas federais, toda e qualquer ação a ser interposta pelo IFRN é de responsabilidade da Procuradoria Federal, o órgão da Procuradoria Geral Federal da AGU no Rio Grande do Norte. Disse ainda que não há qualquer dependência hierárquica nem técnica desse Órgão ao IFRN, de modo que cabe à AGU analisar se há ou não legitimidade no pleito do Instituto. O Procurador também deixou bem claro que só resta à Instituição a opção de cumprir as determinações	Am.7	Am.7
ACDR8	Declarou, ainda, que não cabe levar a questão ao CONSUP, porque o cumprimento das determinações é responsabilidade atribuída ao dirigente máximo, independente de estar ou não na presidência de um órgão colegiado, ressaltando que a comunidade está sendo chamada a participar das decisões sobre a forma de regularização do cumprimento da carga horária.	Am.7	Am.7
ACDR9	Foi aprovado que, dos recursos administrados pela PRODES para investimento, serão priorizados projetos sustentáveis, tais como reuso da água, captação de águas pluviais, utilização de energia solar etc., bem como que cada Câmpus terá uma quota mínima para gestão própria	Am.5	Am.5
ACDR9	Foram abordadas algumas situações de convocações de servidores dos Câmpus pelos sistêmicos, para participar de reuniões e outras atividades na Reitoria, o que, segundo alguns dirigentes, tem ocasionado diversos problemas para os Câmpus, principalmente no caso de professores.	Am.1	Am.1
ACDR10	Determinou-se a adoção de providências pelo Diretor-Geral de cada Câmpus e, no que couber no âmbito da Reitoria, pelo Diretor de Gestão de Pessoas, para o cumprimento dos Acórdãos do Tribunal de Contas da União.	Am.5	Ação Executiva
ACDR10	Proceder aos encaminhamentos administrativos necessários ao acompanhamento dessa jornada de trabalho, inclusive, observando o disposto no parágrafo 2º do art. 3º do Decreto n.º 4.836, de 9 de setembro de 2003, quanto à afiação da relação com os nomes e horários dos servidores nas portas dos respectivos setores.	Am.6	Ação Executiva
ACDR10	Dar ciência aos servidores cujo setor não preenche as condições para a flexibilização da jornada de trabalho que estes deverão cumprir, a partir do próximo dia 4 de novembro de 2013, a jornada de trabalho de 8 (oito) horas diárias e carga	Am.6	Ação Executiva
ACDR11	Diretor da Diretoria de Licitações – DILIC esclareceu algumas causas de atrasos nos processos licitatórios, tais como: documentos sem a assinatura do Dirigente; a falta de indicação (por parte dos campi) de um servidor para avaliação técnica das propostas; necessidade de envio de processos ao setor Jurídico.	Am.1	Am.1

ACDR11	Explicou que o setor recebe cobranças de auditorias internas e externas, daí a necessidade de os campi cumprirem as recomendações. Finalizando, pediu a colaboração dos Dirigentes para que encaminhem os servidores para participação nos treinamentos realizados pela DILIC.	Am.1	Am.1
ACDR11	Ao longo da apresentação, foram feitas algumas intervenções por parte de alguns dirigentes a respeito das atividades nos sábados letivos e sobre a realização de aulas durante o período da Copa do Mundo. No decorrer da discussão, os Campi Currais Novos, Apodi e Caicó, também apresentaram suas propostas.	Am.7	Am.7
ACDR11	Alguns coordenadores de curso, especialmente os que estão fazendo mestrado ou doutorado, estão solicitando flexibilização de horários, com cumprimento das 40 (quarenta) horas de trabalho em quatro (4) dias da semana, quando a legislação prescreve que aos servidores em exercício de Função Gratificada não deve ser concedido horário especial. Ao longo da discussão, foi questionado se, neste caso específico, por se tratar de função ocupada por professores, considerando a natureza do trabalho docente, haveria possibilidade de flexibilização de horários.	Am.4	Colegiados
ACDR12	Quanto ao PDI 2014-2018, a PRODES deverá apresentar proposição para a construção do documento, incluindo a criação de uma comissão com subcomissões temáticas e participação dos órgãos colegiados, sob a coordenação geral do Pró-Reitor de Planejamento e Desenvolvimento Institucional e a coordenação do respectivo Diretor-Geral em cada Campus.	Am.7	Am.7
ACDR12	O Presidente da CPPD apresentou a proposta de instrumento de avaliação para progressão docente elaborada pela Comissão designada pela Portaria nº 985/2013-Reitoria/IFRN. Além das alterações e aperfeiçoamentos aprovados pelo Colégio e efetuados diretamente no documento, foram discutidos alguns aspectos que precisam ser revistos.	Am.4	Colegiados
ACDR12	Foi criada uma nova comissão composta por representantes da comissão responsável pela elaboração do instrumento de avaliação para progressão docente.	Am.3	Colegiados
ACDR12	Solicitado que os diretores acadêmicos não sejam obrigados a justificar as inconsistências geradas no ponto eletrônico docente em função da nova sistemática que foi implantada para atender determinações dos órgãos de controle. Entre outras razões, o documento alega que as alterações promovidas no ponto se prestam exclusivamente para o registro da jornada de trabalho dos servidores técnicos-administrativos, uma vez que não consideram as especificidades dos horários do professor.	Am.3	Am.3
R2CS	HOMOLOGAR a Resolução nº 01/2013-CONSUP, de 9 de janeiro de 2013, emitida ad referendum.	Am.4	Am.4
R4CS	AUTORIZAR a criação no âmbito deste Instituto Federal do CURSO TÉCNICO EM SEGURANÇA DO TRABALHO, na modalidade à distância, conforme projeto pedagógico aprovado pela Deliberação nº 16/2013-CONSEPEX.	Am.6	Am.6
R5CS	AUTORIZAR a criação no âmbito deste Instituto Federal do CURSO TÉCNICO EM GUIA DE TURISMO, na modalidade à distância, conforme projeto pedagógico aprovado pela Deliberação nº 17/2013-CONSEPEX.	Am.6	Am.6
R6CS	AUTORIZAR a criação no âmbito deste Instituto Federal do CURSO TÉCNICO EM LOGÍSTICA, na forma integrada, na modalidade presencial, conforme projeto pedagógico aprovado pela Deliberação nº 18/2013-CONSEPEX.	Am.6	Am.6
R13CS	AD REFERENDUM, AUTORIZAR a criação no âmbito deste Instituto Federal do CURSO E Mestrado Profissional em Ensino de Física, conforme projeto pedagógico e projeto de autorização de funcionamento aprovados pela Deliberação nº 42/2013-CONSEPEX	Am.1	Ação Executiva
R15CS	RECOMENDAR ao Colégio de Dirigentes sobrestar a Deliberação nº 03/2013-CODIR, de 27 de maio de 2013, permanecendo, para fins de distribuição da carga horária docente, a aplicação dos parâmetros da legislação vigente, até que seja aprovada nova regulamentação.	Am.1	Am.1
R16CS	HOMOLOGAR as Resoluções nºs. 12, 13 e 14/2013-CONSUP, emitidas ad referendum deste Colegiado pelo seu Presidente.	Am.6	Am.6

R19CS	AD REFERENDUM, AUTORIZAR, a partir do primeiro semestre de 2013, no Câmpus João Câmara do IFRN, o funcionamento do Curso Técnico de Nível Médio em Administração, na modalidade presencial, cujo projeto pedagógico foi aprovado pela Resolução nº 21/2011-CONSUP, de 9 de setembro de 2011.	Am.3	Ação Executiva
R20CS	AD REFERENDUM, AUTORIZAR a criação no âmbito deste Instituto Federal do Curso de Pós-Graduação Lato Sensu (Especialização) em Gestão Pública, na modalidade à distância, conforme projeto pedagógico aprovado pela Deliberação nº 48/2013-CONSEPEX, de 21 de junho de 2013.	Am.1	Ação Executiva
R21CS	HOMOLOGAR as Resoluções nºs. 19 e 20/2013-CONSUP, emitidas ad referendum deste Colegiado pelo seu Presidente.	Am.6	Am.6
R22CS	AUTORIZAR a criação no âmbito deste Instituto Federal do Curso de Pós-Graduação Lato Sensu (Especialização) em Tecnologias Educacionais e Educação à Distância, na modalidade à distância, conforme projeto pedagógico aprovado pela Deliberação nº 47/2013-CONSEPEX, de 21 de junho de 2013.	Am.6	Am.6
R25CS	AUTORIZAR a criação no âmbito deste Instituto Federal do CURSO DE TECNOLOGIA EM LOGÍSTICA, na modalidade presencial, conforme projeto pedagógico aprovado pela Deliberação nº 84/2013-CONSEPEX.	Am.6	Am.6
R26CS	AUTORIZAR a criação no âmbito deste Instituto Federal do CURSO TÉCNICO DE NÍVEL MÉDIO EM MULTIMÍDIA, na forma integrada, na modalidade presencial, conforme projeto pedagógico aprovado pela Deliberação nº 86/2013-CONSEPEX.	Am.6	Am.6
R27CS	AUTORIZAR a criação, no âmbito deste Instituto Federal, do CURSO TÉCNICO DE NÍVEL MÉDIO EM EVENTOS, na forma subsequente, na modalidade presencial, conforme projeto pedagógico aprovado pela Deliberação nº 87/2013-CONSEPEX.	Am.6	Am.6
D1CD	APROVAR o Relatório da Comissão designada pela Portaria nº 2791/2012-Reitoria/IFRN, para realização de estudo da flexibilização da jornada de trabalho de seis (6) horas dos servidores técnicos-administrativos deste Instituto Federal.	Am.8	Am.8
D2CD	APROVAR para ser apreciada pelo Conselho Superior deste Instituto Federal, a proposta de regulamentação para o afastamento dos servidores do IFRN para prestar colaboração técnica em outro campus, em instituição federal de ensino ou de pesquisa no país ou no Ministério da Educação.	Am.6	Am.6
D4CD	APROVAR para ser submetidas ao Conselho Superior, as NORMAS PARA A REMOÇÃO A PEDIDO, A CRITÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO (REMANEJAMENTO), entre as Unidades do IFRN.	Am.4	Am.4
D5CD	ACATAR recomendação do Conselho Superior deste Instituto Federal expressa na Resolução nº 15/2013-CONSUP, para sobrestar a Deliberação nº 03/2013-CODIR até que seja aprovada nova regulamentação, observando-se, para fins de distribuição da carga horária docente, a legislação vigente.	Am.6	Am.6
D6CD	DETERMINAR a adoção de providências pelo Diretor-Geral de cada Campus e, no que couber no âmbito da Reitoria, pelo Diretor de Gestão de Pessoas, para o cumprimento dos Acórdãos do Tribunal de Contas da União.	Am.1	Am.1
D9CD	APROVAR para ser submetida ao Conselho Superior, Proposta de Normas Relativas à Carga Horária Docente deste Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte.	Am.1	Am.1
D12CD	APROVAR PARCIALMENTE para ser submetida ao Conselho Superior, a Proposta de Instrumento de Avaliação para Progressão Docente deste Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte.	Am.6	Am.6
D12CD	CONSTITUIR nova comissão composta pelos servidores membros das comissões designadas pelas Portarias nºs 802 e 985/2013-Reitoria/IFRN e representantes das respectivas instâncias, para promover os ajustes necessários na Proposta quanto à parametrização do conceito máximo avaliativo em relação à pontuação mínima para a progressão; à adequação do Instrumento às Normas Relativas à Carga Horária Docente, aprovadas pela Deliberação nº 09/2013-CODIR/IFRN, de 25 de novembro de 2013; e à criação de uma regra de transição para a vigência dos procedimentos.	Am.4	Colegiados
TOTAL DE UR = 96		TA= 79	TD= 17
		82%	18%

CATEGORIA: Organização

SUBCATEGORIAS: Org.1 - Identidade

Org.3 - Ensino Multinível

Org.5 - Colegiados

Org.2 - Multicampi

Org.4 - Estrutura Administrativa

Org.6 - Pesquisa e Extensão

REFE- RÊNCIA	UNIDADES DE REGISTOS	Codificação Pesquisador	Codificador Externo
L11892	Os Institutos Federais 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 as suas práticas pedagógicas.	Org.1	Org.1
L11892	Os Institutos Federais terão autonomia para criar e extinguir cursos, nos limites de sua área de atuação territorial.	Org.3	Autonomia
L11892	A unidade de ensino que compõe a estrutura organizacional de instituição transformada ou integrada em Instituto Federal passa de forma automática, independentemente de qualquer formalidade, à condição de campus da nova instituição.	Org.2	Org.2
L11892	Ofertar educação profissional e tecnológica, em todos os seus níveis e modalidades.	Org.3	Org.3
L11892	Promover a integração e a verticalização da educação básica à educação profissional e educação superior.	Org.3	Org.3
L11892	Desenvolver programas de extensão e de divulgação científica e tecnológica.	Org.6	Org.6
L11892	Realizar e estimular a pesquisa aplicada, a produção cultural, o empreendedorismo, o cooperativismo e o desenvolvimento científico e tecnológico.	Org.6	Org.6
L11892	Cada Instituto Federal é organizado em estrutura multicampi, com proposta orçamentária anual identificada para cada campus e a reitoria, exceto no que diz respeito a pessoal, encargos sociais e benefícios aos servidores.	Org.2	Org.2
L11892	A administração dos Institutos Federais terá como órgãos superiores o Colégio de Dirigentes e o Conselho Superior.	Org.5	Org.5
L11892	Os Institutos Federais terão como órgão executivo a reitoria, composta por 1 (um) Reitor e 5 (cinco) Pró-Reitores.	Org.4	Org.4
ESTATUTO	O Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte é uma instituição de educação superior, básica e profissional, pluricurricular, multicampi e descentralizada, especializada na oferta de educação profissional e tecnológica nas diferentes modalidades de ensino.	Org.1	Org.1
ESTATUTO	No desenvolvimento de sua ação acadêmica, o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte, em cada exercício, deverá garantir o mínimo de 50% (cinquenta por cento) de suas vagas para a educação profissional técnica de nível médio, prioritariamente na forma de cursos integrados, para os adolescentes, jovens e adultos concluintes do ensino fundamental; e o mínimo de 20% (vinte por cento) das vagas para cursos de licenciatura, bem como programas especiais de formação pedagógica, com vistas à formação de professores para a educação básica, sobretudo nas áreas de ciências e matemática.	Org.3	Org.3
ESTATUTO	O Conselho Superior, de caráter consultivo e deliberativo, é o órgão máximo do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte, competindo-lhe, entre outras atribuições, autorizar a criação e extinção de cursos no âmbito do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte, bem como o registro de diplomas.	Org.5	Org.5
ESTATUTO	O Colégio de Dirigentes, integrante da administração superior da Instituição, tem funções normativas, consultivas e deliberativas sobre matéria administrativa,	Org.5	Org.5

	competindo-lhe, entre outras atribuições: apreciar normas disciplinadoras de ingresso, lotação, remoção, remanejamento, regime de trabalho, carga horária, progressão funcional, avaliação e qualificação de servidores; e homologar decisões relativas à redistribuição, para o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte, de ocupante de cargo ou emprego da carreira de técnico-administrativo em educação, pertencente a outra instituição de ensino mantida pela União.		
ESTATUTO	O Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão, integrante da administração geral da Instituição, tem funções normativas, consultivas e deliberativas sobre matéria acadêmica, didático-pedagógica, científica, artístico-cultural e desportiva, competindo-lhe, entre outras atribuições, deliberar sobre desmembramento, fusão, ampliação, redução, suspensão temporária ou adequação de cursos e programas e emitir parecer conclusivo prévio ao Conselho Superior no caso de criação ou extinção.	Org.5	Org.5
ESTATUTO	O ensino proporcionado pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte é oferecido por meio de cursos e programas de formação inicial e continuada, de educação profissional técnica de nível médio e de educação superior de graduação e de pós-graduação, desenvolvidos articuladamente à pesquisa e à extensão	Org.1	Org.3
RGERAL	A administração geral do IFRN é feita por seus órgãos colegiados deliberativos e por seus órgãos executivos, nos níveis da administração geral e da administração de cada Campus, em que se desdobra a sua estrutura organizacional, objetivando a integração e a articulação dos diversos órgãos situados em cada um dos níveis.	Org.4	Org.4
RGERAL	O IFRN conta com Conselhos Escolares, órgãos máximos normativos, em cada Campus.	Org.5	Org.5
RGERAL	Para as matérias que requeiram, pode ser designado um relator para fazer um relato circunstanciado da matéria e emitir parecer, por escrito, a ser apreciado em plenário.	Org.5	Org.5
RGERAL	A votação pode ser simbólica, nominal ou secreta, adotando-se a primeira forma sempre que as demais não forem requeridas.	Org.5	Org.5
PMEC1291	As unidades dos Institutos Federais deverão atender às demandas regionais por educação profissional e tecnológica, pesquisa aplicada, inovação e extensão.	Org.1	Org.1
PMEC1291	Campus, voltado ao exercício das atividades permanentes de ensino, pesquisa aplicada, inovação e extensão e ao atendimento das demandas específicas nesse âmbito, em sua área de abrangência territorial.	Org.4	Org.4
PMEC1291	Campus Avançado, vinculado administrativamente a um campus ou, em caráter excepcional, à Reitoria, e destinado ao desenvolvimento da educação profissional por meio de atividades de ensino e extensão circunscritas a áreas temáticas ou especializadas, prioritariamente por meio da oferta de cursos técnicos e de cursos de formação inicial e continuada.	Org.4	Org.4
PMEC1291	Polo de Inovação, destinado ao atendimento de demandas das cadeias produtivas por Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (PD&I) e à formação profissional para os setores de base tecnológica.	Org.4	Org.4
PMEC1291	Polo de Educação a Distância, destinado à oferta de cursos de educação profissional e tecnológica na modalidade a distância, que poderá ser criado por meio de parceria com órgãos da administração pública, com o objetivo de expandir o atendimento às demandas por formação profissional em todo o território de abrangência do Instituto Federal.	Org.4	Org.4
PSETEC58	Ficam os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia autorizados a conceder bolsas de pesquisa, desenvolvimento, inovação e intercâmbio a alunos, docentes e pesquisadores externos ou de empresas.	Org.6	Org.6
PSETEC58	As bolsas de pesquisa, desenvolvimento e inovação devem ser concedidas no âmbito de programas e projetos institucionais de pesquisa aplicada e extensão.	Org.6	Org.6
PSETEC58	As bolsas de intercâmbio devem ser concedidas no âmbito de programas e projetos institucionais que envolvam a troca de experiência ou o conhecimento em ações de ensino, pesquisa aplicada, extensão ou inovação.	Org.6	Org.6

PDI	Análise do Perfil Socioeconômico: observa-se uma expressiva quantidade de alunos com renda familiar per capita de até ½ (meio) salário mínimo, revelando que a maioria das famílias dos alunos possui um baixíssimo poder aquisitivo, como também, por conseguinte, que grande parte dos alunos são potenciais usuários dos serviços de assistência social.	Org.1	Org.1
PDI	Sendo o PDI um documento legalmente exigido apenas a instituições de ensino superior, o IFRN se insere nessa exigência por possuir em sua estrutura de oferta de cursos a educação superior (graduação e pós-graduação <i>latu e stricto-sensu</i>), mas não apenas, considerando a variedade de sua oferta no ensino médio profissionalizante, com diversas formas de atuação, desde o formato de educação de jovens e adultos (EJA), passando por cursos de menor duração de formação inicial e continuada (FIC), ensino técnico integrado ou subsequente ao médio.	Org.3	Org.3
PDI	A busca pela competência técnica permeia todos os níveis de ensino oferecidos – desde a formação inicial e continuada de trabalhadores, à formação profissional de nível médio (integrados e subsequentes) e superior (licenciaturas, cursos de tecnologia e pós-graduação).	Org.3	Org.3
PDI	Essencialmente, deve manter e fortalecer os programas institucionais e as parcerias com empresas e agentes econômicos, visando contribuir para o desenvolvimento de atividades voltadas ao fortalecimento do empreendedorismo, nos respectivos territórios de abrangência, mediante a criação de incubadoras de empresas de base tecnológica, em observância às potencialidades socioeconômicas e culturais locais.	Org.6	Org.6
PDI	O Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN) tem como função social ofertar educação profissional e tecnológica – de qualidade referenciada socialmente e de arquitetura político-pedagógica capaz de articular ciência, cultura, trabalho e tecnologia – comprometida com a formação humana integral, com o exercício da cidadania e com a produção e a socialização do conhecimento, visando, sobretudo, à transformação da realidade na perspectiva da igualdade e da justiça sociais.	Org.1	Org.1
PDI	O PPP objetiva, sobretudo, promover mudanças nas concepções e nas práticas cotidianas, definindo diretrizes referenciadoras da caminhada educativa em uma instituição multicampi e pluricurricular como o IFRN.	Org.2	Org.2
PDI	As Políticas de Extensão delineadas para o IFRN estão pautadas em preceitos legais e no seu principal documento orientador que é o Projeto Político-Pedagógico (PPP).	Org.6	Org.6
PDI	As ações de extensão implementadas no IFRN devem ser articuladas com as ações de ensino e de pesquisa, sendo compreendidas como um espaço onde se promova a produção e a socialização do conhecimento, com vistas à intervenção na realidade socioeconômica, cultural e ambiental da região onde os Institutos Federais estão inseridos, e de modo a possibilitar o acesso da comunidade aos saberes e às experiências acadêmicas produzidas na Instituição.	Org.6	Org.6
PDI	O estágio compreende atividades relativas à prática profissional, sendo fundamental que a formação profissional não se restrinja apenas a preparar o cidadão para o emprego, mas para uma integração com o mundo do trabalho e não exclusivamente com o mercado de trabalho.	Org.6	Org.6
PDI	As Políticas de Pesquisa e Inovação estão sob a responsabilidade da Pró-Reitoria de Pesquisa e Inovação (PROPI), a quem cabe apresentar, formular, regulamentar, orientar e avaliar essas políticas, buscando aperfeiçoar os programas, projetos e ações estratégicas em todos os campi com inserção nos municípios onde estão localizados.	Org.6	Org.6
PDI	Os recursos financeiros em infraestrutura física do IFRN não devem representar apenas o necessário para assegurar a manutenção das edificações atuais, mas também garantir os investimentos para a ampliação das instalações físicas necessárias à sua estrutura organizacional e atividades acadêmicas desenvolvidas.	Org.4	Org.4
PDI	Para além da infraestrutura física de tecnologia de informação de que dispõe a Instituição, é deveras importante o desenvolvimento do sistema integrado de gestão do IFRN. Assim, tem-se como macro-objetivo estratégico da Diretoria e Gestão da	Org.4	Org.4

	Tecnologia da Informação, contribuir para a informatização de todos os processos internos administrativos e acadêmicos da Instituição, mediante o aperfeiçoamento do Sistema Unificado de Administração Pública (SUAP).		
PPP	A nova institucionalidade do IFRN, atribuída a uma Instituição educativa centenária, está alicerçada em valores, tradições, práticas, inter-relações sociais, funções sociais, áreas de atuação, públicos-alvo, prestígio social e inserção no projeto microssocial e macrossocial. A esse cenário, acrescente-se que as mudanças implementadas trouxeram novos componentes de gestão administrativo-pedagógica articulados ao processo institucional de expansão e de interiorização. Trata-se de uma re(construção) identitária que, necessariamente, demandou ser balizada pelos princípios da gestão democrática, da participação e da inclusão social, em virtude do encargo simbólico da cultura construída.	Org.1	Org.1
ACSR1	Na oportunidade, ficou definido que a divulgação das reuniões do Consup será realizada na página principal de notícias do portal institucional e que a pauta e documentos das reuniões serão encaminhados também aos membros suplentes.	Org.5	Org.5
ACSR1	Foi constatada a diminuição de alguns índices, como a relação de concluintes por alunos e a eficiência acadêmica de concluintes.	Org.3	Org.3
ACSR1	O conselheiro parabenizou a Instituição pelo elevado número de inscritos em relação à oferta de vagas, bem como pelo significativo valor investido por aluno, o que, segundo ele, demonstra a qualidade do IFRN, em comparação com outras instituições públicas da esfera estadual ou municipal.	Org.2	Org.5
ACSR1	Registrando-se a abstenção do conselheiro, que pediu para declarar o voto. A propósito disso, ele declarou que confiava no que estava posto no documento, mas que ficava incomodado com o fato de aprová-lo sem a prévia leitura.	Org.5	Org.5
ACSR1	O conselheiro pediu a palavra para questionar a aquisição de equipamentos de segurança do trabalho para o curso. Isso porque, de acordo com ele, vem enfrentando dificuldade para comprovar seu direito ao Adicional de Insalubridade, devido à falta de um equipamento ou instrumento para aferição de poluentes em seu local de trabalho.	Org.5	Org.5
ACSR3	Este agradeceu pela oportunidade de contribuir e aproveitou o momento para registrar falhas ocorridas no processo eleitoral que delongaram sua posse.	Org.5	Org.5
ACSR3	A representante do MEC, por sua vez, manifestou sua alegria em poder voltar à Instituição, que, segundo ela, é reconhecida nacionalmente como um ícone de qualidade em ensino, pesquisa e extensão.	Org.1	Org.1
ACSR3	A Diretora explicou que, de fato, o valor foi discutido nos Câmpus e incluído no planejamento para 2013, cujos valores são programados para 10 meses. Assim, informou que, como os recursos já haviam sido disponibilizados, o pagamento do novo valor foi antecipado, mesmo porque havia a expectativa dos estudantes por esse aumento. Ela reconheceu que a Diretoria errou em não ter submetido antes a decisão ao Conselho.	Org.5	Org.5
ACSR3	O conselheiro Marcel novamente questionou a emissão de atos ad referendum, considerando, mais uma vez, que este mesmo dispositivo não foi aplicado no caso das normas de remanejamento, acrescentando que, nesse caso, o Conselho não teve a oportunidade de discutir a possibilidade de um reajuste maior para as bolsas.	Org.5	Org.5
ACSR3	Questionou se a assistência estudantil não atenderia melhor se tivesse sido criada, à época da elaboração do Estatuto, uma Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis ao invés da Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional, a exemplo do que acontece na maior parte dos Institutos.	Org.4	Org.4
ACSR3	O Presidente disse que a Diretoria de Gestão de Atividades Estudantil (DIGAE) tem o mesmo status e as mesmas condições das demais pró-reitorias e que recebeu o nome de diretoria, porque a legislação só previa cinco pró-reitorias,	Org.4	Org.4
ACSR3	A Conselheira esclareceu que a maioria dos Institutos optou por uma Diretoria de Atividades Estudantis com subordinação a outra Pró-Reitoria, ao passo que o IFRN criou esta Diretoria com a mesma autonomia e vinculação direta ao Reitor.	Org.4	Org.4

ACSR3	A conselheira, por sua vez, disse reconhecer o trabalho sério e criterioso da Diretoria de Gestão de Atividades Estudantis para gerir recursos da ordem de nove milhões de reais, cinquenta por cento dos quais é destinado ao pagamento de bolsas. Observou, contudo, que não há uniformidade de tratamento quanto ao pagamento e às férias dos bolsistas, considerando que em alguns Câmpus ou em determinados setores os bolsistas trabalham doze meses e em outros apenas dez.	Org.2	Org.4
ACSR3	Chamou a atenção para a necessidade de discutir as modalidades de bolsas, com ênfase nos estudos, pois, segundo ele, mais do que simplesmente uma ajuda financeira, o estudante precisa de condições para sua permanência na Instituição e para o desenvolvimento de pesquisa e extensão.	Org.6	Org.6
ACSR3	Quanto à limitação de opção por apenas três Câmpus, ela disse que isso faz uma grande diferença para o servidor, pois este sempre deseja vir para um Câmpus mais próximo, mesmo ocasionando "pula-pula". Disse ainda que a proposta de limitar a quantidade de Câmpus cerceia a liberdade do servidor e a possibilidade de este contribuir mais e melhor com a Instituição. A conselheira defendeu também o remanejamento como algo enriquecedor para a Instituição, porque, em sua maneira de ver, o servidor remanejado leva consigo a experiência adquirida em outro <i>Campus</i> , contribuindo para o fortalecimento institucional, principalmente no caso de <i>Campus</i> em implantação.	Org.2	Org.2
ACSR3	O Conselheiro salientou o papel do CONSUP como instância superior, com autonomia para validar a proposta da comunidade.	Org.5	Org.5
ACSR3	É preciso verificar como vem sendo executada a política da expansão e interiorização da Rede. Sugeriu que as instâncias responsáveis apontem as dificuldades para o governo a fim de que sejam criadas condições para a fixação do servidor no interior	Org.2	Org.2
ACSR3	O Conselheiro, por sua vez, destacou a importância de uma educação emancipatória, para que as escolas não sirvam como instrumento das elites da classe dominante.	Org.1	Org.5
ACSR4	Dentre as sugestões e recomendações apontadas pelos conselheiros, registraram-se as seguintes: reavaliação das prerrogativas do CONSUP e do CONSEPEX na análise dos projetos pedagógicos e de autorização de funcionamento de cursos; realização de consultorias para definição das ofertas tendo em vista vinculação com os arranjos produtivos locais, mas também com níveis de empregabilidade; e, ainda, o encaminhamento no sentido de que nenhum curso seja iniciado sem a respectiva aprovação pelo Conselho competente.	Org.5	Org.5
ACSR4	Na oportunidade, a representante do Ministério da Educação parabenizou o IFRN pela atuação e o pioneirismo do Câmpus de Educação à Distância na oferta de cursos de graduação e pós-graduação.	Org.3	Org.3
ACSR5	O Conselho autorizou que cada Campus, através da criação em âmbito local de comissão eleitoral, realizasse a eleição complementar para as representações vagas.	Org.2	Org.5
ACSR5	Ressaltou a necessidade de serem observados os critérios de afastamento definidos em cada Campus, que têm uma dinâmica própria, de modo a fomentar o desenvolvimento local.	Org.2	Org.2
ACSR5	A conselheira disse que os critérios de afastamento de cada Campus não estão bem definidos, mas estes deveriam ser discutidos internamente para efeito de afastamento.	Org.2	Org.2
ACSR6	A pauta foi aprovada com a retirada dos itens 1 e 9, considerando que não chegaram em tempo hábil os resultados das eleições complementares realizadas em alguns campi e que o PAINT 2014 ainda se encontrava sob a análise da Controladoria Geral da União (CGU).	Org.5	Org.5

ACSR6	Foram submetidos à apreciação do Conselho as demandas de autorização de criação de cursos e de autorização de funcionamento de diversos cursos, o Pró-Reitor de Ensino e Presidente das Câmaras de Educação do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CONSEPEX), fez uma explanação do fluxo dos processos naquela instância colegiada, que culminou com a emissão de deliberações de aprovação dos projetos pedagógicos e proposição de autorização de funcionamento, em consonância com parecer prévio das respectivas Câmaras de Educação Técnica de Nível Médio e de Graduação.	Org.5	Org.5
ACSR6	Afirmou ser necessário aperfeiçoar os critérios para distribuição interna de recursos da reestruturação, considerando as particularidades dos campi. Para ele, os recursos devem ser “puxados” pelos Campi e não “empurrados”, como forma de incentivar o desenvolvimento das atividades e atender especificidades.	Org.2	Org.2
ACDR1	Foi muito importante conhecer projetos desenvolvidos nas instituições estrangeiras, com destaque para a formação DUAL, em que alunos de cursos de tecnologias e engenharias, em três anos, revezam seu processo de ensino-aprendizagem entre as aulas na instituição de ensino e em uma empresa, vivenciando o mundo do trabalho e desenvolvendo, na prática, as tarefas de sua futura profissão.	Org.3	Org.3
ACDR2	O pró-reitor fez um apelo aos Diretores-Gerais para ampliarem o apoio ao Programa de Incubadoras do IFRN, considerando o crescimento no interior do Estado.	Org.2	Dimensão Estratégica
ACDR2	A grande dificuldade encontrada pela PROEX foi a de trazer o empresariado para conhecer as atividades desenvolvidas no simpósio, mesmo tendo sido utilizado os mecanismos de divulgação. Há necessidade de mudar de estratégias. Ao invés de trazer as empresas para o IFRN, deve-se ir até as empresas.	Org.6	Org.6
ACDR2	A pró-reitora pediu aos Coordenadores de Extensão que identificassem os fóruns onde cada Câmpus possa ir para fazer apresentações divulgando cursos, programas e projetos desenvolvidos e potencialidades de interação entre o IFRN e o setor produtivo.	Org.6	Org.6
ACDR2	A professora, preocupada com a real situação da EJA no IFRN, uma vez que não estão sendo completadas as vagas em virtude da pouca procura por parte dos alunos, disse que iniciou uma discussão, via e-mail, com alguns Diretores-Gerais. Considerando que a forma de discussão não resultou em resultados satisfatórios, a Diretora sugeriu que a questão fosse tratada pelo Colegiado.	Org.3	Org.3
ACDR3	O Pró-Reitor de Planejamento e Desenvolvimento Institucional apresentou quadro com a distribuição de recursos da reestruturação para o desenvolvimento de projetos com vistas à melhoria da infraestrutura e equipamentos dos Câmpus.	Org.4	Org.4
ACDR3	O Pró-Reitor de Ensino apresentou uma planilha como base para o planejamento das ofertas educacionais nos próximos anos, com ênfase no foco tecnológico do Câmpus, e também foi discutida a oferta de cursos superiores, considerando o quantitativo de professores.	Org.3	Org.3
ACDR3	Situação organizacional e funcional das bibliotecas – proposta de criação de uma Diretoria Sistêmica, executiva e multicampi, ligada diretamente à Reitoria.	Org.4	Org.4
ACDR3	Estruturação e implantação do Mestrado Acadêmico em Educação e sobre a oferta de EAD, no tocante à composição do quadro de professores. De acordo com ele, esses cursos foram iniciados sem um quadro próprio de docentes, havendo a necessidade de se buscar professores de outros Câmpus, acarretando, assim, prejuízo para o desempenho acadêmico dos Câmpus.	Org.2	Org.3
ACDR4	Foi apresentada a planilha com a distribuição das vagas dos cargos de técnicos-administrativos, de acordo com a liberação dos códigos pelo Ministério da Educação e em consonância com a política que vem sendo coordenada pela Diretoria de Gestão de Pessoas, com o auxílio da Assessoria de Suporte Organizacional. O quadro inicial será analisado pelos dirigentes, para efetuar eventuais ajustes, conforme especificidades de cada Câmpus.	Org.4	Org.4
ACDR4	Por solicitação da Diretoria de Gestão de Pessoas, foi discutida uma proposta de regulamentação do afastamento dos servidores do IFRN para prestar colaboração técnica em outro câmpus, instituição federal de ensino ou de pesquisa no país ou no	Org.5	Org.5

	Ministério da Educação. A proposta foi aprovada para ser submetida ao Conselho Superior.		
ACDR5	Considerando as discussões ocorridas na reunião ordinária do Conselho Superior de 7 de junho próximo passado, foram levantados alguns problemas vivenciados nos Campi quanto à organização dos horários dos professores para as atividades que envolvem dependências de estudantes em algumas disciplinas em turno inverso, acompanhamento de estágio, realização de pesquisa e extensão.	Org.6	Org.6
ACDR5	Foi acatada, nos termos da Deliberação nº 05/2013-CODIR, recomendação do Conselho Superior expressa na Resolução nº 15/2013-CONSUP, de 7 de junho de 2013, para sobrestar a Deliberação nº 03/2013-CODIR até que seja aprovada nova regulamentação, observando-se, para fins de distribuição da carga horária docente, a legislação vigente.	Org.5	Org.5
ACDR6	A Pró-Reitoria de Extensão fez uma breve apresentação sobre as normas de estágio, a partir da Organização Didática, de acordo com a qual, no caso de realização de estágio, o orientador deverá ser, necessariamente, um professor, que se responsabilizará pelo controle da carga horária desenvolvida na atividade e pela avaliação do documento final de registro.	Org.6	Org.6
ACDR6	Alguns dirigentes externaram sua preocupação com às dificuldades encontradas para a captação e o acompanhamento de estágios, considerando, sobretudo, a interação institucional, a dinâmica de atividades docentes e a logística de transportes.	Org.6	Org.6
ACDR6	O Reitor solicitou à Pró-Reitoria de Ensino e à Direção-Geral do <i>Campus</i> que houvesse um maior rigor na implementação das novas ofertas educacionais, verificando todas as necessidades e que estas só fossem iniciadas após a aprovação dos projetos pedagógicos de cursos e de autorização de funcionamento pelos Conselhos.	Org.3	Org.3
ACDR7	Através da ação deste Colégio de Dirigentes, como também do assessoramento do Órgão Jurídico e da Comissão Interna de Supervisão do Plano de Cargos e Carreira dos Técnicos-Administrativos em Educação (CIS-PCCTAE), além do apoio das entidades de classe, foram empreendidos todos os esforços para garantir, na forma da legislação, a concessão da jornada de seis horas a todos os servidores deste Instituto Federal.	Org.5	Org.5
ACDR9	Foi aprovada a indicação do IFRN para sediar os Jogos Nacionais dos Institutos Federais no próximo ano, no Câmpus Natal-Central, podendo contar também com a infraestrutura dos Câmpus São Gonçalo do Amarante e Ceará-Mirim, além de outros situados na região metropolitana de Natal.	Org.5	Org.5
ACDR10	Para efeitos de hierarquização, prioridade e compatibilização do preenchimento de funções da estrutura administrativa das UEPs de Lajes e Parelhas, será adotada a estrutura de Campi Avançados constante da Estrutura Organizacional de Referência do IFRN, conforme previsto no item VI do Art. 84 do Regimento Geral.	Org.4	Org.4
ACDR10	Ficou definida a forma de distribuição das Funções Comissionadas de Coordenação de Curso, num total de 85 funções liberadas através da Portaria nº 831/2013-MEC, de 9 de setembro de 2013, prevalecendo como referência o valor de uma função de coordenador para cada 10 docentes.	Org.4	Org.4
ACDR11	O Pró-Reitor de Ensino apresentou o cronograma de atividades realizadas pela comissão designada para elaborar uma proposta relativa à carga horária docente no âmbito dos diversos campi do IFRN. O documento-proposta, construído a partir das contribuições dos campi, havia sido enviado aos conselheiros anteriormente. Após a apresentação, discutiu-se a carga horária que deveria ser destinada às atividades docentes de ensino, pesquisa e extensão. Além disso, foram feitos comentários acerca dos aspectos legais pertinentes ao assunto em pauta, bem como das especificidades inerentes à modalidade de educação à distância.	Org.2	Org.2
ACDR11	Orientações acerca do acompanhamento do Estágio Supervisionado, considerando a responsabilidade legal da Instituição, passível de multa pelos órgãos competentes.	Org.6	Org.6
ACDR12	O Diretor de Gestão de Pessoas apresentou quadro com a demanda de inclusão dos novos cargos nos campi, sem que houvesse muita possibilidade de alteração da	Org.2	Org.2

	proposta em virtude dos critérios previamente definidos.		
R7CS	AUTORIZAR, a partir do primeiro semestre de 2013, no Câmpus Mossoró do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte, o funcionamento do Curso de Especialização em Educação e Contemporaneidade (Pós-Graduação Lato Sensu), na modalidade presencial.	Org.3	Org.3
R23CS	APROVAR proposição para solicitação de autorização coletiva junto ao Ministério da Educação referente à concessão de afastamento do país a servidores do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte no Exercício 2014.	Org.5	Org.5
D3CD	RATIFICAR, para fins de distribuição da carga horária docente a partir do semestre letivo 2013.1, até que seja aprovada nova regulamentação, a Resolução nº 07/95-CONSUP/ETFRN, estabelecendo o cumprimento das 26 horas-aula de atividades desenvolvidas em sala-de-aula (turmas regulares e centros de aprendizagem); cursos e atividades de extensão; reuniões pedagógicas; participação no sistema de educação à distância e órgãos colegiados; pesquisas tecnológicas; acompanhamento de estágios, dentre outras atividades docentes, observando-se a legislação quanto à jornada diária de, no máximo, 8h/a.	Org.6	Org.6
D8CD	INCLUIR, com efeitos a partir de 10 de setembro de 2013, na Estrutura Administrativa do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte, aprovada pela Deliberação nº 03/2010-CODIR/IFRN, de 26 de novembro de 2010, as Funções Comissionadas de Coordenação de Cursos – FCC.	Org.4	Org.4
D11CD	ATUALIZAR o quadro de referência para a distribuição do banco de professor-equivalente deste Instituto Federal do Rio Grande, referido no Art. 2º da Deliberação nº 03/2012-CODIR/IFRN, de 27 de abril de 2012, permanecendo inalteradas as demais disposições da referida Deliberação.	Org.2	Org.5
D14CD	APROVAR a atualização do ordenamento dos Cargos de Direção (CD) e Funções Gratificadas (FG) da Estrutura Administrativa da Reitoria e dos Campi do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte.	Org.4	Org.4
D15CD	INTEGRAR, com efeitos a partir de 30 de dezembro de 2013, à Estrutura Administrativa do IFRN, cujo ordenamento de cargos e funções foi atualizado nos termos da Deliberação nº 14/2013-CODIR/IFRN, as Funções Comissionadas de Coordenação de Curso – FCC - Código FUC-01, distribuídas por meio da Portaria Ministerial nº 1.262, publicada no Diário Oficial de União de 24 de dezembro de 2013.	Org.4	Org.4
	TOTAL DE UR = 97	TA= 88	TD= 9
		91%	9%

APÊNDICES

Apêndice A – Declaração do Reitor do IFRN, que autoriza a realização das entrevistas.....	555
Apêndice B – Modelo da declaração de sigilo ético-científico.....	557
Apêndice C – Modelo da autorização de uso de informações de entrevista.....	559

Apêndice A



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA
DO RIO GRANDE DO NORTE

Rua Dr. Nilo Bezerra Ramalho, 1692 – Tirol – Natal/RN – CEP: 59015-300
Fone: (84) 4005.0750/0753 – E-mail: gabinete.reitoria@ifrn.edu.br

DECLARAÇÃO

Declaramos, para os devidos fins, que o servidor FRANCISCO DAS CHAGAS DE MARIZ FERNANDES, ocupante do cargo de Professor de Ensino Básico, Técnico e Tecnológico, Matrícula SIAPE nº 6276867, está autorizado a realizar entrevistas com dirigentes deste IFRN, ocupantes de Cargos de Direção e membros do Conselho Superior, com o objetivo de subsidiar seus estudos de doutoramento em Ciências da Educação no Instituto de Educação da Universidade do Minho-Portugal, acerca do modelo organizacional do Instituto Federal.

Natal (RN), 08 de setembro de 2014.


BELCHIOR DE OLIVEIRA ROCHA
Reitor

Apêndice B

UNIVERSIDADE DO MINHO INSTITUTO DE EDUCAÇÃO

DECLARAÇÃO DE SIGILO ÉTICO-CIENTÍFICO

Eu, Francisco das Chagas de Mariz Fernandes, doutorando em Ciências da Educação no Instituto de Educação da Universidade do Minho, declaro para os devidos fins, que o uso do conteúdo da entrevista realizada junto _____, tem a finalidade de atender aos objetivos acadêmico-científicos da tese em construção, conforme tratado nos esclarecimentos prévios, e que em proteção à imagem do entrevistado será utilizada a designação de dirigente A, B, ..., ao ser mencionado o referido conteúdo.

Natal-RN,

Francisco das Chagas de Mariz Fernandes
Professor do IFRN – Matrícula nº 6276867

Apêndice C

UNIVERSIDADE DO MINHO INSTITUTO DE EDUCAÇÃO

AUTORIZAÇÃO DE USO DE INFORMAÇÕES DE ENTREVISTAS

Eu, _____, _____
do Instituto Federal do Rio Grande do Norte, matrícula/identidade nº _____,
autorizo a publicação do conteúdo da entrevista concedida ao doutorando Francisco das Chagas
de Mariz Fernandes, para fins acadêmico-científicos, conforme estabelecido na declaração de
sigilo ético-científico, a qual me foi entregue, devidamente assinada pelo pesquisador.

Natal-RN,

Entrevistado(a)

Designação, para publicação, como dirigente ____.