

012

IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

SESSÕES TEMÁTICAS



A ATUAÇÃO DA BUROCRACIA DE MÉDIO DE ESCALÃO NA CONSECUÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO POLÍTICA DE EXPANSÃO DAS IFES NO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

Andreza dos Santos Sousa (UNLP) ¹

INTRODUÇÃO

Os estudos de implementação estão continuamente na pauta da agenda de pesquisas do campo das políticas públicas, dada sua complexidade e caráter multifacetado que, apesar do aumento do número de pesquisas sob o prisma do processo de implementação, ainda é uma área em consolidação.

Partimos do argumento central de que a implementação das políticas públicas é um processo dinâmico, interativo, complexo que, em alguns casos, tem sua delimitação quanto a seu início ou término, sobrepostos com outras etapas do ciclo das políticas públicas. Na verdade, é um processo desempenhado por pessoas (agentes, atores, burocratas) que atuam e inferem na política em questão.

De acordo com Lotta (2010, p.15) “para analisar a implementação, devemos considerar como os burócratas constroem suas ações e como os diversos atores envolvidos impactam isso”, sendo prudente levar em consideração que essas pessoas são detentoras de interesses, valores, crenças, motivações, saberes individuais e que o exercício de seus cargos possibilita a discricionariedade que conduzem suas tomadas de decisões, o “seu fazer” durante o processo de implementação de uma política pública.

Os instrumentos legais emanam as diretrizes para o desenvolvimento de políticas, no entanto, uma lei ou um normativo poderá não se fazer cumprir por si só, de modo que se faz necessário uma adesão das agencias implementadoras, seus burocratas, assim como de seus beneficiários. Por esta razão:

Pode-se dizer que se constitui como uma visão realista sobre as políticas na medida em que afirma que nenhuma regra de implementação é autoexecutável. Todas elas são passíveis de interpretação e, por essa razão, possibilita a tomada de decisão em outros níveis, isto é, a discricionariedade (ROCHA, 2012, p.8).

Diversos pesquisadores nacionais e internacionais têm se dedicado a estudar a burocracia de médio escalão, tendo como referência os diversos estudos a partir do âmbito da burocracia de alto escalão e da burocracia do nível de rua (CAVALCANTE & LOTTA, 2015).

¹ Doutoranda do Programa de Ciências da Educação da Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FaHCE) na Universidad Nacional de La Plata (UNLP), com orientação da Professora Dra. Laura Inés Rovelli (FaHCE-UNLP) e Co-orientação: Sandra Cristina Gomes (UFRN). E-mail: andrezassousa@yahoo.com.br.

Dessa forma, o campo de pesquisa em políticas educacionais é muito amplo, e ao mesmo tempo, fracionado, dadas suas rupturas e continuidades em sua trajetória, se compararmos com outras áreas. Do ponto de vista das políticas públicas, notamos uma concentração de pesquisas na formação da agenda e na elaboração de políticas públicas. Com base nessa percepção, poucos trabalhos foram identificados no estágio de implementação de políticas públicas. Conforme ressalta Lotta (2010, p.14)

em relação à literatura sobre o estágio de implementação, especialmente sobre os burocratas de implementação, encontramos uma quantidade limitada de trabalho sobre o assunto, a partir do trabalho mais importante e memorável de Lipsky na *burocracia de nível de rua* (1980).

Em vista disso, guiados pelos estudos de implementação das políticas públicas (FARIA, 2012; SILVA; MELO, 2000; SOUZA 2006), este artigo tem como referência estudos de sobre as temáticas do ensino superior (MINTO, 2006, SAVIANI, 2001), da análise de política pública (CARVALHO, BARBOSA; SOARES, 2010; SECCHI, 2016); e por um conjunto de atores relevantes da burocracia do nível de rua e de médio escalão - BME (LIPSKY, 1980; LOTTA, 2010; CAVALCANTE, LOTTA 2015; LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2015) dentre outros autores, respectivamente, os quais convergem para a temática das políticas públicas. Com a finalidade de contribuir para o esclarecimento do processo de implementação da expansão do Ensino Superior Federal no estado do Rio Grande do Norte e melhoria do conhecimento desta importante área das políticas públicas.

OBJETIVOS

Identificar quem são e o que fazem os burocratas de médio escalão envolvidos na implementação da política de expansão das IFES no estado do Rio Grande do Norte; colaborando com a consolidação conceitual acerca desse nível de burocracia.

IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A disseminação da literatura nacional e internacional acerca das políticas públicas, tem incentivado diversas pesquisas, em especial, no âmbito das universidades, estas pesquisas geram múltiplos olhares para o Estado em ação. As políticas públicas são discutidas, elaboradas e implementadas visando satisfazer ou, ao menos, assemelhar satisfazer as demandas da sociedade e se concretizam em vários setores; dentre estes, o de infraestrutura, segurança, educação, meio ambiente, políticas fiscais e etc.

Segundo Souza (2006) como área de conhecimento as políticas públicas surgem nos Estados Unidos, em meados dos anos de 1930, por meio da academia, com ênfase sobre a ação dos governos, mas sem se envolver com o papel do Estado. Na Europa, os estudos acerca das políticas públicas derivam do papel do Estado e do governo. Isso pode estar relacionado ao campo de atividade governamental, uma situação social desejada, uma proposta de ação específica, como a política de ações afirmativas, uma norma quanto ao tratamento de determinado problema ou mesmo um conjunto de objetivos e programas que o governo possui em um campo de ação. Seus principais fundadores: H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton, os quais introduziram as expressões e os conceitos de análise de política pública, como a racionalidade limitada aos administradores públicos, a necessidade de inserir outros elementos, como o papel das eleições, das burocracias, dos partidos e grupos de interesses, e por fim, a definição de política pública como um sistema.

Nesse sentido, Souza (2006, p.24) relata as definições de políticas públicas mais conhecidas, sendo estas, de acordo com Mead (1995) este define as políticas públicas como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas; segundo Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos; para Peters (1986) segue o mesmo viés: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos; conforme Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer” e por fim a definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, qual seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê? por quê? e que diferença faz?.

Na perspectiva de compreender o Estado em ação, Boneti (2007) esclarece que o Estado se torna um agente que repassa à sociedade civil as decisões saídas do âmbito da correlação de forças travadas entre os agentes do poder. Assim, o autor conceitua políticas públicas, da seguinte forma:

Entende-se por políticas públicas o resultado da dinâmica do jogo de forças que se estabelece no âmbito das relações de poder, relações essas constituídas pelos grupos econômicos e políticos, classes sociais e demais organizações da sociedade civil. Tais relações determinam um conjunto de ações atribuídas à instituição estatal, que provocam o direcionamento (e/ou o redirecionamento) dos rumos de ações de intervenção administrativa do Estado na realidade social e/ou de investimentos (BONETI, 2007, p. 74).

Dessa forma, é necessário levar em consideração alguns pontos, como o contexto do problema público a ser solucionado, os interesses dos atores envolvidos e como estes interagem para a concretização da política pública. Tendo em vista que a “construção das políticas públicas não é um processo abstrato. Ela é, ao contrário, indissociável da ação dos indivíduos ou dos grupos envolvidos, de sua capacidade de produzir discursos concorrentes, de seus modos de mobilização (MULLER e SUREL, p.77)”. Assim, a política pública, na perspectiva de Deubel (2002, p.27), existe quando “instituições estatais assumem no todo ou em parte o trabalho de atingir objetivos estimados como desejáveis ou indispensáveis, por meio de um processo destinado a modificar um estado de coisas percebido como problemático”. Percebida como interação, Arretche (2007, p.49) afirma que “a implementação é uma cadeia de relações entre formuladores e implementadores, entre implementadores situados em diferentes posições na máquina governamental”.

Ampliando a compreensão acerca do processo de implementação, Rocha (2002, p.3), afirma “a implementação transforma as políticas e influência o seu desenho.” O Autor assegura ainda que “durante a implementação as decisões continuam sendo tomadas e, conseqüentemente, o desenho da política segue em contínua transformação.” Logo, seus processos também são considerados políticos.

Para muchos, la implementación de las decisiones **públicas es un problema puramente administrativo, entendido como un problema técnico, de simple ejecución.** Por el contrario, desde la perspectiva del análisis de políticas públicas, esta etapa es fundamental porque es ahí que la política, hasta este entonces casi exclusivamente hecha de discursos y de palabras, se transforma en hechos concretos, en realidad palpable (DEUBEL, 2002, p. 107).

Tendo como referência esse entendimento que o processo de implementação é um problema puramente administrativo, observamos que “é nesse arco temporal que são produzidos os resultados concretos da política pública (SECCHI, 2015, p.55).” Por ser uma fase que se efetiva após a tomada de decisão e precede os primeiros esforços avaliativos. Assim, o processo de implementação é, por si só, um processo de diversos estágios, que visam consolidar decisões básicas, emitidas por um conjunto de instrumentos legais. Idealmente, essas decisões identificam os problemas a serem resolvidos, os objetivos a serem alcançados e o arranjo institucional de execução.

O processo de implementação, portanto, abrange o conjunto dos fatos e das atividades que acontecem após a definição das diretrizes de uma política pública, que compreendem tanto o esforço para administrá-la como os seus impactos sobre pessoas e acontecimentos. Para Lotta (2018), a literatura em relação a implantação de políticas públicas, é comparativamente recente, considerando o legado mais consolidado das pesquisas sobre processos decisórios. Nas últimas três **décadas, algumas correntes foram se consolidando procurando compreender como a sinergia** que envolve as políticas públicas se efetivam no interior do Estado, quer seja numa compreensão normativa, prescritiva, ou no esforço de resultar aprendizados para melhorar a execução (abordagem *top down*), quer seja numa interpretação mais analítica, procurando compreender, sem prescrições, como de fato os processos ocorrem. Ou ainda, sob a possibilidade da base (abordagem *bottom up*). Não obstante, analisando a literatura sobre implementação de políticas públicas, percebemos que alguns autores se dedicaram a analisar implementação das políticas públicas partindo de um ator como o foco das análises, especificamente o ator institucional, encarregado por colocar as políticas em prática.

Nesse sentido, os atores implementadores compõem um diversificado conjunto de atores que integram a burocracia de alto, médio escalão, assim como a burocracia de rua. A burocracia do médio escalão, em sua maior parte, encontra-se afastados do cume da pirâmide política e, por essa razão, esses atores, anteriormente, não haviam despertado interesse em conhecê-los, dada a forte concentração de pesquisas no âmbito da tomada de decisões e formulação das políticas públicas que compreende assim, a burocracia de alto escalão. Cavalcante; Lotta (2015) afirmam que essa burocracia de alto escalão é constituída, em geral, por políticos, assessores, ministros de estado, cargos de natureza especial. O conhecimento acerca da burocracia de médio escalão ainda é incipiente, sobretudo, o importante trabalho do Lipsky (1980) demarca claramente a burocracia do nível de rua, sua pesquisa apresenta os atores implementadores, burocratas de nível rua sendo aqueles que atuam diretamente com o público beneficiário. A começar da lacuna a ser preenchida, o nível intermediário da burocracia é compreendido e denominado de Burocracia de Médio Escalão, conforme pesquisas realizadas por Cavalcante; Lotta (2015); Pires (2012); Oliveira; Abrucio (2018), dentre outros.

Para compreender a burocracia de médio escalão, em geral, identificamos a burocracia de alto escalão e sua burocracia do nível de rua nas diferentes proposições de políticas públicas que variam de projetos a planos. Percebemos que os estudos sobre a burocracia seguem na mesma coerência, são concentrados no alto escalão ou na burocracia do nível de rua.

Por se tratar de um nível hierárquico, demarcado pelo reconhecimento dos extremos da burocracia, evidenciamos essa invisibilidade acerca dos estudos no nível intermediário dessa burocracia do médio escalão, a qual é **imprescindível para a consecução da política pública.** Dado o conceito subjetivo de uma política pública, observamos que alguns atores implementadores de uma política não têm dimensão de que estão trabalhando como implementadores.

No âmbito das Políticas de Educação Superior, os atores que atuam no alto escalão, muitas vezes, contaram com a vantagem, em geral, de participar dos processos anteriores a implementação, como a tomada de decisões, a formulação das políticas e dirigem seus níveis hierárquicos intermediário e operacional. Entretanto, estes atores devem ter em consideração que os processos de comunicação interna devem ser eficazes para que os que operam nos graus menos elevados das Instituições burocráticas, não achem ou creiam que estão apenas cumprindo suas tarefas cotidianas e desse modo possam compreender a importância do seu papel na consecução da política.

Desse modo, esse artigo é parte integrante da pesquisa de doutorado em Ciências da Educação pela Universidade Nacional de La Plata que busca interpretar o perfil dos BME's da política de expansão do Ensino Superior², a capacidade de mobilização desses atores nas 3 esferas de governo, o exercício da discricionariedade durante o processo de implementação e superação das dificuldades e por fim o poder de produção da institucionalização de cada IFES no estado.

O Brasil, assim como outros países em desenvolvimento, sobretudo, os da América Latina, a partir da segunda metade dos anos 1990, passaram por mudanças em suas organizações e funcionamentos, assim como de suas prestações de serviços a sociedade. Além disso, o país perpassava por um momento de estabilidade econômica e, com potenciais de crescimento ao mesmo tempo em que ocorre mudança política e sob o compromisso de democratizar o acesso e a ampliação das vagas no ensino superior, que passa a figurar importante pauta na agenda do governo. Assim, dentre os modelos adotados pelo governo, a expansão do ensino público federal representou uma decisão do governo federal em formar mão de obra para atender as novas exigências do mercado, oriundas das mudanças iniciadas na segunda metade dos anos 1990.

Como resultado das Políticas de Educação Superior, observamos o fenômeno de expansão desse nível educacional no estado do Rio Grande do Norte, com este corre a expansão das IFES territorial, o crescimento dos cursos, ampliação das vagas conforme dados publicados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) apontar alguns resultados proporcionados pela burocracia de médio escalão no processo de implementação da Política de Expansão Educação Superior Federal pública.

BUROCRACIA

Nas últimas décadas o papel desempenhado pelas burocracias tem contribuído para a compreensão da ação do Estado, esta é uma abordagem relativamente recente que tem despertado o interesse de pesquisadores, sobretudo, sobre a atuação das burocracias no desenvolvimento do processo de implementação das políticas públicas.

O modelo burocrático é conferido ao Max Weber (1864-1920) – sociólogo alemão – que se dedicou a estudar a burocracia como uma forma de organização humana fundamentada na racionalidade, para a garantia da máxima eficiência no alcance dos objetivos da organização. Assim, por meio desse modelo, Weber identificou que o exercício da autoridade racional-legal, dentro das organizações, é uma fonte de poder, de modo que esse poder decorre das instituições formais, por meio de suas normas e não dos aspectos carismáticos ou das tradições.

Dentre outras características, destacam-se neste modelo o caráter legal das normas, a hierarquia de autoridade, o caráter formal das comunicações, a impessoalidade nos relacionamentos, a formalidade no cumprimento das tarefas e o profissionalismo dos trabalhadores. É a partir do século XX que esse modelo se estende as administrações públicas. A literatura sobre a burocracia pública apresenta três níveis hierárquicos, sendo estes: a burocracia de alto escalão, a médio escalão e a de nível de rua. O quadro a seguir proporciona uma representação ilustrativa para compreensão desses níveis hierárquicos:

² Ensino Superior e Educação Superior para esta pesquisa são termos considerados sinônimos, para fins didáticos. Tendo em vista que a Educação Superior é considerada por diversos autores como um conceito mais amplo (ensino, pesquisa e extensão), enquanto que o Ensino Superior possui uma ênfase apenas no ensino.

QUADRO 01: Representação dos níveis hierárquicos

	Níveis Organizacionais (Organizações Privadas)	Níveis Burocráticos (Organizações Públicas)	Caracterização das Burocracias
topo ↑	Institucional	Alto Escalão	Composto por políticos, ministros e seus assessores diretos. Esses cargos possuem maior influência política do que técnica.
	Intermediário	Médio Escalão	Cargos que possuem tanto participação de política quando técnica, havendo equilíbrio entre estas duas partes.
base ↓	Operacional	Nível de Rua	Cargos que exigem mais conhecimento técnico do que influência política.

FONTE: adaptado de Chiavenato (2007); Cavalcante, Lotta (2015).

Como podemos notar, destacamos o papel dos atores que atuam nas instituições implementadoras, ou melhor, das burocracias públicas, especificamente a burocracia de médio escalão que tem sido preterida aos demais níveis da burocracia. A burocracia de médio escalão tem sido menos estudada na literatura, especialmente, a nacional e, portanto, ainda é pouco claro como ela atua e intervém nas políticas públicas (HOWLETT, 2011; PIRES, 2011; OLIVEIRA; ABRUCIO 2011) *apud* (CAVALCANTE; LOTTA, 2015).

Este feito gera injustificado vão nas análises sobre as políticas públicas, especificamente, na conjuntura federativa brasileira, quando atores e instituições dos graus subnacionais de governo apresentam grande valia, uma vez conhecida a ampla descentralização de grande parte das políticas públicas, especialmente, de sua elaboração (OLIVEIRA; ABRUCIO, 2018).

O campo da análise de políticas educacionais (*policy analysis*) tem se mostrado receptivo ao desenvolvimento teórico-metodológico que caracteriza as ciências sociais como um todo desde o início dos anos 1970 (MARSHALL; PETERS, 1999) *apud* (BALL; MAINARDES 2011). Áreas como a ciência política, a administração, o direito e a sociologia são áreas com um público que mais tem se dedicado aos estudos da política pública, tanto do ponto de vista da análise científica como da ação política e dos estudos acerca das teorias e das práticas políticas que propõem temas para reflexão, modos de pensar e ferramentas para compreensão da ação pública e do Estado. (DEUBEL, 2002).

Desse modo, compreender a ação do estado no processo de implementação da expansão das IFES impõe o desafio de conhecer o perfil da burocracia de médio escalão que atuou como um ator relevante e imprescindível. Essa é uma das principais burocracias responsáveis por sua concretização, por interligar as fases de formulação e implementação, assim como transformar as decisões da formulação em ações (CAVALCANTE; LOTTA, 2015). A começar desta ideia, tentamos atenuar parcialmente esse vão literário, analisando o papel e a importância de um ator que nos parece indispensável, tanto pela perspectiva da elaboração de políticas públicas quanto do coerente resultado público das políticas de expansão da educação superior implementada: a burocracia de médio escalão.

Assim, para auxiliar na caracterização da burocracia de médio escalão das IFES do Rio Grande do Norte foi utilizado também as variáveis e presença ou ausência nos distintos níveis da burocracia pública elaborada por Oliveira & Abrucio (2011), como resultado obtivemos que a burocracia de médio escalão atuante na implementação da política de expansão das IFES no RN. Para identificar esse perfil dos atores implementação, BME's, da política de expansão das IFES no Rio Grande do Norte, além das características definidas por Oliveira; Abrucio (2011) apresentadas a seguir:

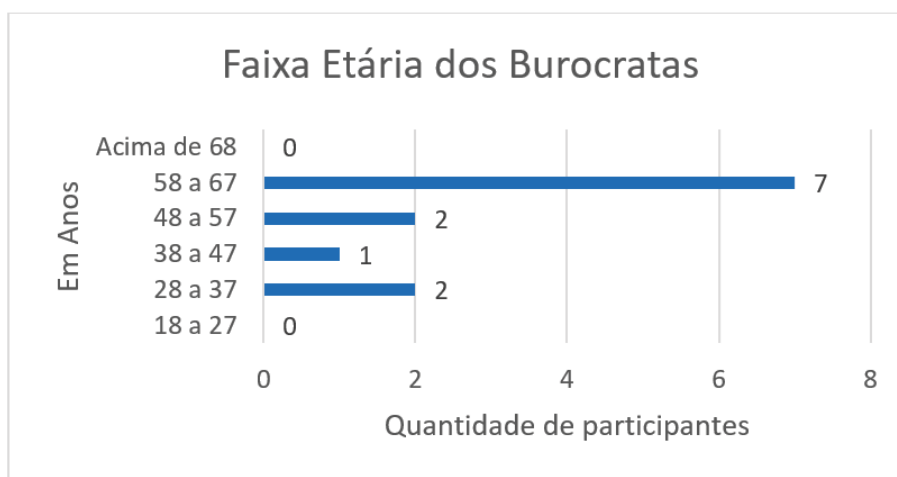
QUADRO 02 – Características da BME´s na Política de Expansão do ES.

BUROCRACIA DE MÉDIO ESCALÃO	Na Política de Expansão das IFES no RN
Definem diretrizes gerais do equipamento público	Não – esta é uma decisão colegiada, emanada por meio de seus Conselhos.
Coordena dos diversos equipamentos públicos ou programas concomitantemente	Sim , no entanto, a coordenação de equipamentos e programas é delegada a outros servidores .
Sugere diretrizes gerais do equipamento público	Sim – as diretrizes são propostas, mas a decisão é colegiada por meio de seus Conselhos.
Indicado – em vez de concursado ¹ – para o cargo	São concursados – que assumem momentaneamente outras funções e nomeações, por meio de meritocracia ou eleição dentro de sua comunidade (professores, técnicos e discentes).
Lida diretamente com recursos públicos	Sim – Lida com assinatura de contratos e convênios, bem como, cargas patrimoniais.
Serve a apenas um equipamento público ou programa de política pública	Sim – todos os entrevistados servem a apenas a suas instituições.
Encontra-se em contato direto com o público-alvo	Em partes , depende da sua agenda de compromissos. No geral, estão mais voltados para as atividades Político-Institucional e/ou Político-Técnico.
Relaciona-se diretamente com as categorias das extremidades da hierarquia burocrática.	Sim . Quando necessário negociar pautas da formulação, assim como negocia com a burocracia de nível de rua.
Atuam com discricionariedade	Sim – no âmbito da gestão pública.

FONTE: Adaptado de Oliveira & Abrucio (2011)

Como podemos observar no quadro, o perfil da burocracia de médio escalão evidenciada pela pesquisa nos mostra que **são servidores públicos (concursados)** que ocupavam Cargos de Direção (CD) ou foram convidados a ocupar durante o processo de implementação. Neste 100% desta burocracia afirmaram que gerenciaram equipes. A formação predominante é a de nível superior sendo composta por 8% pós-doutor, 59% doutor e 33% mestres, cabe ressaltar que todos tiveram experiências em educação anterior ao trabalho em suas IFES. Quanto a faixa etária, pode ser observada no gráfico a seguir:

GRÁFICO 01- Faixa Etária dos BMEs nas IFES do RN



FONTE: Dados da Pesquisa (2017)

O gráfico mostra que $\frac{3}{4}$ da burocracia de médio escalão das IFES se encontra nas faixas etárias acima de 48 anos, e considerando um tempo médio de trabalho de 24,33 anos, esta burocracia integra um perfil com experiência organizacional acumulada, sendo predominantemente, composta por duas carreiras: as carreiras de **Técnicos-Administrativos** e a carreira do magistério da educação profissional e superior (Docentes).

A Lei nº 11.740, de 16 de julho de 2008, por exemplo, explicita a criação cargos efetivos, cargos em comissão e funções gratificadas no âmbito do Ministério da Educação destinados a instituições federais de educação profissional e tecnológica e de ensino superior. A Carreira de Técnico-Administrativo é subdividida em duas categorias: nível médio e superior.

Detalhadamente, as faixas etárias foram organizadas com um intervalo decenal perfazendo: 58,33% com idade entre 58 e 67 anos, seguidos de 16,66% com idade entre 48 e 57 anos, 8,33% com idade entre 38 e 47 e 16,66% com idade entre 28 a 37 anos.

O tempo de trabalho foi calculado a partir do ano de ingresso na Instituição e compreende a seguinte subdivisão: para IFES_01: média de 30,25 anos; para IFES_02: média de 16,50 anos e por fim para IFES_03: de 26,25 anos, o que permitiu alcançar a média para as IFES de 24,33 anos de prestação de serviço público federal. Ao cruzar a faixa etária e o tempo médio de serviço público obtivemos que este burocrata em média adentrou no serviço público após os 24 anos, e já transcorreu em média outros 24 anos, ocupando além de suas funções outros cargos comissionados, acumulando aprendizagens e experiências que conduzem a um insulamento seletivo ao tempo em que são construídas as capacidades burocráticas.

Assim como identificado por Silva (2015) o “estímulo pecuniário para ocupação de cargos de direção e coordenação também é baixo” nas IFES. O Entrevistado_02 esclarece que começava a expansão de um Campus “com 3 ou 4 funções, o governo autorizava, mas não tinha ainda sido criada a lei, dava umas funções para você começar. Então teve muito Campus que começou, por exemplo, o diretor acadêmico era uma FG, não era um CD”. E complementa que o problema não foi solucionado “Aliás, hoje nós temos ainda um certo conflito, porque temos os diretores acadêmicos mais antigos tem um CD3 e como num deu, no final não deu para dar CD3 para todo mundo os mais novos são CD4.”

Compreendemos que essa diferença pecuniária existente gerou um conflito, pois as atribuições e as responsabilidades que o exercício no cargo traz são as mesmas. No entanto, o fornecimento desse estímulo pecuniário é concedido pelo governo federal, conforme descrito na Lei nº 11.740, de 16 de julho de 2008, mas não foram criados todos os cargos de direção e funções gratificadas em quantidade suficientes para atender a toda a demanda gerada pela expansão das IFES.

Na prática é porque a instituição foi priorizando, entendendo que depois o MEC ia dar mais funções, dando os CD3 que seria pra própria reitoria ir dando para os Campus, para fortalecer, porque o cara estava lá, no interior e tudo, sofrendo muito porque estrutura pequena e já botando pra funcionar uma estrutura física grande, então esse conflito eu acho que ainda existe (Entrevistado_02).

Desse modo, as IFES, além de manterem suas atividades em funcionamento, de manterem suas lutas em prol da oferta de qualidade da educação superior, durante seus processos de expansão, além das responsabilidades assumidas terem que de conviver com a deficiência pecuniária partindo que as atividades são idênticas entre os postos assumidos, assim como das estruturas físicas pois cada campus persegue um eixo tecnológico e de infraestruturas partindo da percepção de cada município disponibilizaram diferentes estruturas para além do terreno, acesso a estes municípios com estradas asfaltadas e sinalizadas, dentre outros.

Resultante desse processo a forma encontrada pelas IFES foi partir para o convencimento dessas pessoas e da sua importância para consecução das atividades de educação na Instituição, sobretudo, por poderem atuar nesse momento histórico da Instituição. Durante as entrevistas com os burocratas de médio escalão das IFES, observamos que “não se trata de incentivo significativo, dado o grande aumento da responsabilidade para o exercício que a função traz (SILVA, 2015, p. 230).” Mas, de uma satisfação com o exercício de suas funções, que para uns foi:

QUADRO 03: Representação das entrevistas

ENTREVISTADOS	MOTIVAÇÕES / SATISFAÇÕES / SENTIDOS
Entrevistado_07	<i>“além de implantar um campus do IFES, também foi voltar para casa”</i>
Entrevistado_06	<i>“desafio pessoal, profissional e Institucional”</i>
Entrevistado_01	<i>“me escolheram [...] Mas, não se faz uma obra sozinho. Então, você tem que contar com muita gente e muita gente participou e participa até hoje.”</i>
Entrevistado_04	<i>“Eu não pensava, a priori, eu me via tentando ir para o campus Pau dos Ferros, como docente normal.”</i>
Entrevistado_05	<i>“eu vim do interior de família pobre, morei em casa do estudante, residência universitária, mas entrei na universidade, eu quis ser pesquisador, escolhi mesmo a carreira científica e queria ajudar muito a universidade e o estado a crescer, dar uma contribuição.”</i>
Entrevistado_02	<i>“Eu sou do interior, eu moro na capital há bastante tempo, há 50 anos, mas eu vim morar na capital eu tinha 12 anos. [...] e eu acho que a educação é que transforma, a gente tem clareza disso lá, e a gente poxa, tem que dar oportunidades as pessoas.”</i>
Entrevistado_13	<i>“(emocionado, com a voz trêmula, olhos marejados). [...] aquele jovem que num tinha, nasce um sonho. Recentemente uma aluna que foi das primeiras [...] disse: Professor, quando a gente pensava em concurso, pensava em Serviços Gerais, na prefeitura, e hoje eu tô pensando em concurso pra professor. Já está fazendo doutorado. Isso é o que é gratificante. Emociona porque a gente participa, a gente vê a transformação. A gente vê a transformação na cidade, no jovem que num tinha qual era o sonho desse dessas pessoas, dos jovens? Talvez arrumar um emprego na prefeitura de Serviços Gerais, de Gari, ganhando um salário mínimo, e hoje a gente já vê boa parte desses alunos todos já formados, todos já trabalhando, engenheiro civil, engenheiro mecânico, engenheiros agrícolas, então realmente a expansão a gente vê o resultado.”</i>
Entrevistado_10	<i>“Entre Pau dos Ferros e Francisco Dantas [...] eu passei numa vilazinha e tinha uma daquelas camisas (da universidade) [...], estirada numa cerca de arame farpado. Quer dizer, aquilo pra mim foi muito emocionante ver ali. Quer dizer, um jovem fazendo Engenharia numa Universidade Pública ali ao lado dele”</i>
Entrevistado_11	<i>“Bom, primeiro era um desafio, mas como a gente conhecia já a equipe daqui [Natal] e para a equipe [...] que ficou aqui também era um desafio essa questão da interiorização. [...] É nós tínhamos, assim, eram 35 alunos e todos eram da região, só tinha desses, 9 que eram daqui de Natal, mas Santa Cruz, Tangará, Campo Redondo, Currais Novos, Caicó, Lajes. Então, a gente tinha um perfil assim que a região toda agregou. Primeira turma, então isso pra gente foi um presente de Deus.”</i>
Entrevista_12	<i>“Acho que o elemento mais motivador é o desafio da gente mudar a condição social das pessoas. Você receber um aluno de uma família que uma família grande e que ninguém estudou porque num teve oportunidade e ele tá conseguindo estudar porque teve oportunidade de ter uma universidade, onde ele possa educar sem ter custo nenhum. Então esse elemento fundamental que motiva a comunidade, a transformação social.”</i>
Entrevista_09	<i>“A primeira vez, que a gente tem conhecimento, de um programa pra que a universidade projete o seu crescimento é o REUNI. [...] Já tinha comprometimento com 4 cursos, tinha criado, inclusive, cursos noturnos que [...] na época essa universidade era fechada à noite. [...] Pedimos ao conselho universitário um voto de confiança.”</i>
Entrevista_14	<i>“[...] Mas, de fato conhecer a cidade e conhecer as dificuldades e as demandas da sociedade é um facilitador. Sem dúvida. Tem sido, porque normalmente, agora há audiências públicas e eu sou sempre convidado, quando eles querem discutir qualquer coisa.”</i>

FONTE: Dados da Pesquisa (2017)

Como vemos, os elementos motivadores são os mais diversos, de forma que, o que os incentiva, a estarem para além do estímulo pecuniário. Cada burocrata, ao descrever sobre suas jornadas de trabalho, unanimemente, ultrapassa das 8h de trabalho diário e carregam consigo suas motivações e quando a oportunidade chega, logo são reacendidas as chamas para enfrentar um novo desafio. Dessa maneira entendemos que esses impulsionadores são detentores de autonomia operacional, no entanto, têm pouca autonomia financeira para implementar ações estratégicas em suas IFES, suas despesas são discriminadas em um orçamento anual neste são apresentadas as necessidades de custeio e investimentos, sendo aprovado em reuniões dos colegiados e encaminhado ao governo federal, quando aprovado o Orçamento da União, dependendo do contexto econômico e do resultado dos embates políticos, os orçamentos as vezes não chega a ser executado conforme planejado.

METODOLOGIA

A metodologia adotada na pesquisa foi um estudo de caso múltiplo, suportada pela abordagem qualitativa. Foram realizadas entrevistas semiestruturadas fundamentadas na perspectiva de traçar o perfil dos burocratas, o conhecimento cognitivo das políticas públicas de expansão, o exercício do poder discricionário e os desafios enfrentados pelos servidores públicos responsáveis pela implementação da política de expansão em suas respectivas instituições, denominada IFES (IFES_1; IFES_2 e IFES_3). As entrevistas foram transcritas e para a realização da análise de conteúdo (BARDIN, 2016) foi utilizado o *software* IRAMUTEQ para auxiliar a análise lexical.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

De acordo com Secchi (2015) “a fase de implementação sucede à tomada de decisão e antecede os primeiros esforços avaliativos. É nesse arco temporal que são produzidos os resultados concretos da política pública”. O arco temporal desta pesquisa compreendeu o período de 2004 a 2014. Para este período, quais os resultados concretos da política de expansão das IFES no RN? Os Dados do INEP, destacam que em 2004 estavam em funcionamento 87 Instituições Federais de Educação Superior no Brasil, sendo estas: Universidades, Centros Universitários, Faculdades, IF e CEFET. Decorridos uma década, este número passou para 107 Instituições Federais, em números absolutos 20 novas Instituições Federais foram criadas, ampliando a oferta de cursos de graduação presenciais de 2.450 em 2004 para 5.879 em 2014, um aumento de 139,9%. Este crescimento dos cursos de graduação presenciais não ocorreu apenas pela criação das 20 novas Instituições Federais, mas também pela construção de novos *campi* e readequação de infraestrutura das IFES, em conformidade com a Legislação³.

No entanto, no Estado do Rio Grande do Norte o número de IFES presentes não foi alterado permanecendo em 3 IFES. Sendo, portanto, necessário analisar outros aspectos que compõem as expansões dessas Instituições. Um dos aspectos ora observado, é o aspecto da *Interiorização*, ou seja, por construção e implantação de novos *campi* em cidades do interior, a criação de novos cursos de graduação, a ampliação das vagas oferecidas, ampliação da pós-graduação. Em 2004 as 3 IFES possuíam instalações físicas em apenas 6 municípios, incluindo a capital, em 2014 esse quantitativo foi ampliando para 21 municípios. Com isso, a oferta de cursos de graduação presenciais saltou de 84 cursos em 2004 para 178 cursos em 2014, foram criados 94 cursos, conforme o censo do INEP (2004; 2014).

Quanto a ampliação das vagas oferecidas para o ensino de graduação pela rede federal, no estado do Rio Grande do Norte, o INEP registrou o crescimento de 173% das vagas oferecidas para o ensino de graduação presenciais, um salto de 4.533 vagas em 2004 para 12.433 vagas oferecidas. Como exemplo, a IFES_1 registra em seu relatório de Gestão 2015, a oferta de 7.038 vagas para o ensino de graduação, correspondendo a 146 vagas a mais que em 2014. Esse número representa 2,1% a mais de vagas em relação ao ano anterior. Este percentual corresponde ao Índice de crescimento das Vagas oferecidas para o ensino de Graduação (IVG) para o ano de 2015.

Para alcançar esses resultados concretos as IFES precisaram realizar ações de planejamento e organização do aparato administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários para a execução de uma política (SILVA, 2009). Nesse sentido, se tornou pertinente nos debruçarmos sobre sua burocracia, para aprofundarmos o conhecimento acerca da implementação.

Assim, o processo de implementação da política de expansão das IFES, *in loco*, foi dirigido por atores – servidores públicos de carreira, ocupantes de cargos de direção (CD) – pertencentes as próprias IFES, ou seja, servidores integrantes da burocracia pública federal, os quais se portaram em ser o elo entre o alto escalão e os executores da implementação da expansão de suas IFES, ou seja, burocratas de médio escalão (CAVALCANTE; LOTTA, 2015). Empreender um processo de implementação de uma política é uma ação complexa, de acordo com Secchi (2015) o formato não é definitivo, as pessoas que implementam detêm discricionariedade, não se trata de um desvirtuamento, mas da necessidade daquele que se depara com os problemas práticos da implementação.

Essa condição está relacionada com a performance dos burocratas, tendo em vista que as IFES apresentaram capacidade de mobilização com outros atores que compartilham interesses no campo do conhecimento e intra e interinstitucionais, tais como das esferas municipais (incluindo a sociedade civil e suas representações), estaduais e federal, pois todas expandiram suas instalações físicas, ampliaram a oferta de cursos de graduação, pós-graduação, pesquisa, extensão, bem como por via virtual como a instalação de polos de educação à distância.

³ Decreto nº 6.096 de 24/04/2007 (Institui o REUNI) e da Lei nº 11.892 de 29/12/2008 (Institui a criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia).

Como resultado dessas mobilizações, evidencia uma rede de atores interagindo na arena de implementação, tendo como destaque os políticos nos 3 níveis federativos, as prefeituras, os órgãos do governo do estado, as comunidades internas que mantiveram constantes diálogos, assim como na esfera do governo federal representado pelo MEC seus programas.

A capacidade de mobilização da IFES com outros atores que compartilham diversos valores e interesses pessoais e intra e interinstitucionais tais como das esferas municipais (incluindo a sociedade civil e suas representações), estaduais e federal. Estas interações foram percebidas quando os burocratas, ao relatarem suas práticas, foram mencionando as interações com outros atores presentes. O resultado dessas interações perfazem uma imagem da rede de interações na arena de implementação das IFES é composta por diversos atores, sendo os que mais se destacaram: as prefeituras o que emerge muito significado, pois é nos municípios onde se efetivaram as expansões das IFES, seguido dos órgão do governo do estado, dos arranjos políticos, da comunidade interna que manteve de forma continuada suas interações, as interações com a burocracia do alto escalão sendo representada pelo MEC na execução de seus programas.

O processo de implementação em cada IFES tem uma trajetória distinta, das suas origens as atividades cotidianas de atrair adesão de outros atores dentro e fora da instituição, na construção de seus arranjos e projetos, apesar da metodologia para captar recursos ser idêntica, que consiste em acompanhar o cenário interno e externo da educação, ouvir a comunidade interna, atender as expectativas da sociedade em inclusão, criar os fluxos de conhecimento, dentre outras atribuições, que integram o fazer do burocrata da educação.

Desse modo, analisar a maneira como os atores implementadores de cada IFES realizaram suas práticas, buscando explicar como ocorreu o processo de implementação de suas expansões, diante de suas aspirações profissionais, contribui para o cerne desta pesquisa, assim como para ampliar o entendimento acerca das políticas públicas educacionais, sobretudo, das políticas de expansão das IFES.

O REUNI foi criado pelo governo federal como uma possibilidade de equacionar e organizar as demandas, oportunizando a todas as Universidades, por meio de seus projetos, de forma mais sistematizada a expandir suas atividades. O entrevistado_05, define o programa:

Então esse programa, ele tinha parâmetros bem definidos, cada instituição apresentava o seu projeto, que era aprovado pelo colegiado máximo da instituição, e o ministério analisava o projeto, aprovava os recursos, os meios, num contrato, que eu diria que era uma espécie de contrato de gestão (ENTREVISTADO_05).

Os burócratas entrevistados externaram que ao se depararem com os problemas práticos do processo de implementação tomaram decisões discricionárias, pois estas são inerentes as suas atividades, ao desempenho do seu papel na Instituição, é um instrumento importante no dia a dia de suas organizações, assim como no desempenho do processo de implementação e desenvolvimento de políticas públicas.

Dessa forma, a superação das dificuldades foi pensada em conjunto, as dificuldades se concentraram em atividades tais como, contratação de empresas para a construção dos prédios, laboratórios, contratação de pessoal, dificuldades estas inerentes a etapa da implementação. Por fim, o poder de produção da institucionalização de cada IFES, tendo em vista que cada avanço que a IFES alcança, é resultado de suas interações com outros atores, portanto representam um modelo de ensino desejado pela sociedade, diversos prefeitos manifestaram junto as IFES o seu desejo de sediar uma delas, como resultado da Expansão tem-se municípios que tem dispõem da presença de 4 IES públicas, sendo uma dessas pertencente a rede estadual, além da presenças de IES privadas. De um modo geral, a educação superior pública se aproximava dessas localidades.

Ao utilizar a **Nuvem de palavras** gerada pelo software IRAMUTEQ que, graficamente, possibilita uma rápida identificação das palavras-chave de um *corpus*, por agrupar as palavras e as organizar graficamente em função da sua frequência, podemos considerar como uma análise lexical simples, mas graficamente interessante (CAMARGO; JUSTO, 2013):

Figura 01 – Nuvem de Palavras

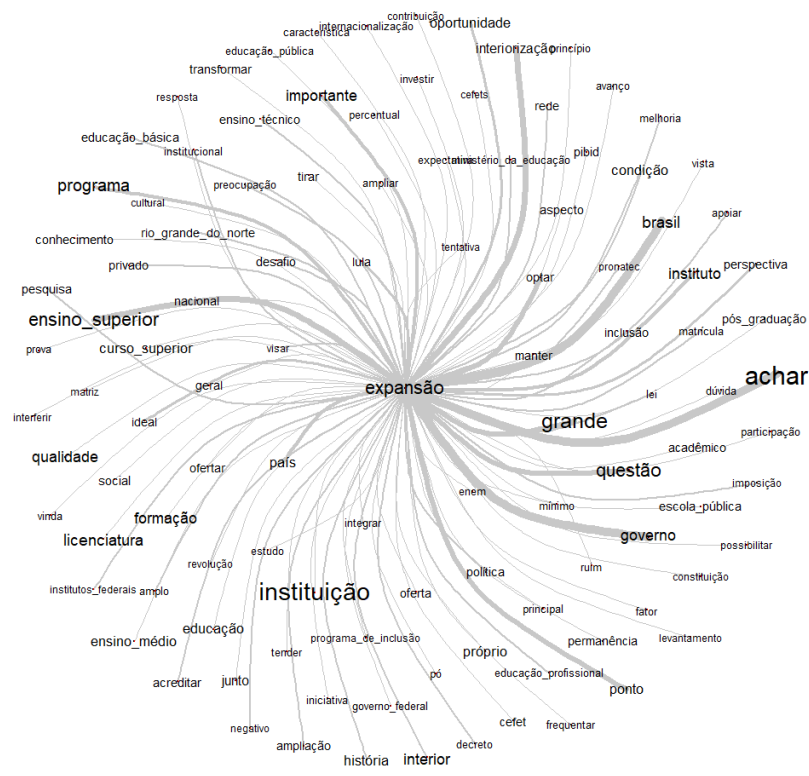


Fonte: Dados gerados pelo software IRAMUTEQ (2018)

Para essa pesquisa, foram utilizados os dados obtidos nas entrevistas com os burocratas de médio escalão das IFES que, após processamento pelo software IRAMUTEQ, produziu dentre outras análises, esta nuvem de palavra, sendo esta uma análise lexicográfica básica, mas capaz de extrair sentidos e significados dos discursos dos entrevistados. Assim, o processo de implementação teve como cerne as pessoas, representado pela palavra “gente”. E era preciso ter “gente” envolvida, disposta a encarar desafios pessoais, profissionais e institucionais para poder ampliar as oportunidades de acesso à educação de nível superior a outras pessoas, dar sua contribuição para a instituição, para o estado, para a educação superior.

Na perspectiva de uma análise lexical simples, mas graficamente interessante, a palavra “gente” se apresenta também com um certo grau de relacionamento com outras palavras, no âmbito da expansão do Ensino Superior, tais como: universidade, instituição, campus, professor, trabalho, curso, MEC, conseguir, querer, processo, negociações, experiência, dificuldades, conflitos, resolver, oportunidade, história e possibilidades, dentre outras, conforme pode ser visualizada. Ao observamos a árvore de similitude da palavra “expansão” depreendemos que esta possui relações fortes com outras palavras que circulam dentro do discurso das políticas públicas de educação superior:

Figura 02: Árvore de Similitude da palavra Expansão



FONTE: Dados gerados pelo software IRAMUTEQ (2018)

Como podemos observar, a análise de similitude se baseia na teoria dos grafos, permitindo identificar as coocorrências entre as palavras e seu resultado, trazendo indicações da conexidade entre as palavras, auxiliando na identificação da estrutura de um corpus textual, distinguindo também as partes comuns e as especificidades em função das variáveis ilustrativas (descritivas) identificadas na análise Marchand & (RATINAUD, 2012) *apud* (CAMARGO; JUSTO, 2013, pp. 515-516).

Ao identificarmos na estrutura do corpus textual a palavra “*expansão*”, observamos que palavras como: como *país, oferta, enem, política, ampliar, inclusão*, dentre outras compõem a parte comum e as especificidades em função das variáveis ilustrativas (descritivas) são representadas por ligações mais fortes, como: *o governo, o ensino superior, o Brasil, a Interiorização, optar, cultura, programa*.

Nesse sentido, o processo de implementação em cada IFES integra suas próprias trajetórias individuais, inspiradas em seus valores institucionais e nos fluxos de conhecimento que estão em desenvolvimento, assim como seus processos organizacionais, de interiorização, de crescimento de suas ações de ensino, pesquisa, extensão, inovação e internacionalização. Apesar de outras possibilidades de expansão continuarem em curso, o término de vigência do REUNI – considerado como o Programa de acesso a expansão mais igualitário e equitativo entre as universidades – ter sido demarcado para 2012, suas ações, construções, efeitos, dificuldades ainda estão em curso. No entanto, posta a limitação temporal do período dessa pesquisa inferimos que o processo de implementação da expansão das IFES ainda é um processo em curso.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como o processo de implementação da expansão das IFES pode ter dado certo? Se consideramos que os governos em suas respectivas esferas, não priorizaram a educação superior com um plano de Estado, dadas as fragmentadas políticas e seus singulares momentos de expansão, sobretudo, caracterizados por momentos de continuidades e rupturas. Identificamos ao coletarmos as entrevistas concedidas, que a atuação dos burocratas de médio escalão foi primordial para a consecução desse raro momento para educação superior.

O processo de implementação da expansão das IFES no Estado do Rio Grande do Norte, foi para além de um cumprimento de tarefas cotidianas em suas IFES e representou a esses burocratas de médio escalão satisfação e cumprimento de seus deveres, propiciando um fortalecimento da importância das IFES para o desenvolvimento estado, assim como da ressignificação da representação social que as Universidades e o Instituto Federal construíram ao longo de suas trajetórias.

Nesse sentido, um marco para a IFES_01 foi o momento delicado em meados dos anos 1990, no qual o cenário político e econômico não se apresentava favorável a seu custeio, e neste, a burocracia de médio escalão que é composta por administradores públicos, utilizou da prerrogativa legal e ousa nova oportunidade, criando a possibilidade de ocupação das vagas ociosas da Universidade, com a execução de um Programa de Formação de Professores, que ao mesmo tempo era uma demanda da sociedade norteroiogrãense. Mesmo contrariando a Lei de Diretrizes e Bases (LDB), pois “ninguém podia entrar na universidade sem vestibular, aí eu fiz uma seleção à revelia da [...] LDB que só mudou no final de 2016, que permitiu essa flexibilidade” (ENTREVISTADO_05).

Esta burocracia de médio escalão assume os riscos que poderiam implicar sobre a sua decisão tomada, entretanto, justifica que naquele momento, este foi o meio mais adequado que encontrou para satisfazer o interesse público, ou seja, atender a demanda social existente e fazer cumprir as finalidades de uma Universidade, ofertar ensino superior. Desse modo, designando as vagas criadas pelo Programa de Formação de Professores aos professores da rede pública. Este fato concreto é explicado pelo burocrata de médio escalão como “[...]foi o maior sucesso! Mas, a verdade é o seguinte, em função disso nós fomos a única universidade que aumentamos nesse período (ENTREVISTADO_05).” A universidade enfrentava um problema de vagas ociosas e precisava ocupar essas vagas, desejava mitigar a imagem de ineficiente e onerosa aos olhos do MEC. Essa era a percepção do MEC em relação as Universidades. No entanto, a IFES_01 encontrou na oferta de vagas por meio do Programa de Formação de Professores, a alternativa mais apropriada para aquele momento.

Os efeitos discricionários durante o processo de implementação da expansão da IFES_02 são gestados na ação dos seus atores implementadores, que são burocratas que almejam ver suas soluções implantadas.

Esses burocratas de médio escalão, imbuídos de valores e interesses em prol da educação superior, foram provocados a mudar a história da Escola Superior, e assim o fizeram. Atuaram na sensibilização da população, dos políticos nas esferas municipais, estaduais e federais e as estruturas organizacionais, como Ministérios, Casa Civil, dentre outras. Foram e esbarraram em muitas dificuldades, mas, um a um, foram em busca de soluções. O modelo de referência para constituir uma universidade, vigente a época, previa um média de 200 professores, mas a IFES_02, naquele momento de transformação, detinha apenas 64 professores, este foi um dos grandes problemas enfrentados pela Instituição que apesar da conquista da transformação, não se enquadrava no modelo universitário vigente.

Assim, os burocratas, tomadores de decisão, precisavam agir com rapidez e ter clareza de suas decisões, o futuro da Instituição dependia da qualidade das decisões tomadas naquele momento. Segundo Secchi (2015, p. 52) os tomadores de decisão, “vão ajustando os problemas às soluções e as soluções aos problemas: o nascimento do problema, o estabelecimento de objetivos e a busca de soluções são eventos simultâneos e ocorre em um processo de ‘comparações sucessivas limitadas’ (LINDBLUM, 1959)⁴.” E desse modo, as tomadas de decisões foram se construindo, os problemas foram encontrando soluções. A IFES_02 nos últimos anos acumula experiências ímpares e sempre buscou superar as dificuldades encontradas.

A esfera do governo municipal se apresentou receptiva e demonstrou interesse, tendo em vista que é no município onde se materializa a implementação da política federal de expansão. Este fenômeno provocou alterações nas dinâmicas das cidades, com o fluxo de novas pessoas que passam a interagir na seara das políticas públicas, demandando a atração e/ou continuidade políticas complementares que auxiliam na consecução da fase de implementação, contribuindo ainda para a melhoria dos serviços prestados em âmbito público e privado. Assim, foram criados um fluxos de empregos diretos e indiretos fortalecendo e criando também fluxos econômicos, também foram criados nas cidades um fluxo de conhecimento por meio do trabalho desempenhado pelas IFES e da expectativa da representação social que a IFES trazem consigo, através da oferta de cursos de graduação e verticalização do conhecimento, projetos de pesquisa, extensão e eventos científicos que passam a compor a dinâmica dos cidadãos, tornando o que era sonho, uma realidade possível, contribuindo assim para o desenvolvimento local e regional. Expressões como “*eu recebia muito prefeito querendo campus da universidade lá*”, ou seja, os prefeitos demandavam um campus em suas cidades este fato sinaliza que os políticos locais desejavam atrair melhores condições educacionais para seus municípios, pela representação que cada IFES possui, pela perspectiva de desenvolvimento futuro e logo partiram para atrair essas instituições para suas localidades, alguns motivados pelo valor simbólico que a educação superior traz consigo outros até mesmo por reconhecer a capacidade e dinamismo desse segmento para seu município.

O processo de implementação da expansão da IFES_03 tem seu início posterior a expansão universitária. O governo federal busca por um modelo assertivo, viável, no entanto, existia um entravé normativo, uma lei que impedia essa expansão. Por razões diversas, dentre estas a responsabilidade do ensino médio ter sido atribuída aos governos estaduais, razão esta que motivou diversos conflitos internos e externos a instituição como greves de seus servidores, dificuldades de custeio das atividades, dentre outras, que chegaram ao ponto de quase paralisar suas atividades.

Desse modo, um novo tempo é iniciado com a revogação desta lei, e o modelo selecionado como viável, naquele momento para expandir foi o modelo da educação profissional. Modelo este que ao longo dos anos foi se adaptando as demandas do governo e da sociedade. No estado há 24 anos iniciava sua oferta em ensino superior foi uma preparação para esta nova fase que se encontra a Instituição. O processo de transformação institucional possibilitou a oferta de ensino superior e se apropriou da ideia de interiorização defendida pelo seu Conselho Nacional. O Entrevistado_05 destaca que o principal problema do país é a falta educação básica. E explica:

Por isso, é que eu disse há pouco tempo [...] um IF faz diferença numa cidade do interior! Era o que eu dizia ao prefeito: você tá precisando é de um IF. Um IF que você tá precisando! Não é, uma universidade não. Por isso que eu acho que de toda essa coisa do governo Lula, o de maior repercussão pra o país foi a expansão dos IF. Se tivesse jeito de continuar fazendo mais e mais.

Empreender a implementação da expansão desta IFES, como ficou conhecida a expansão da rede federal da educação profissional, trouxe aos recém Institutos Federais, a missão de promover a educação básica, técnica e tecnológica, compreendendo assim, as engenharias, as licenciaturas, bem como cursos de pós-graduação *lato e stricto sensu*. Uma Instituição híbrida. A atuação da esfera estadual emerge mais por meio do desempenho de seus órgãos e Instituições, bem como dos representantes políticos do governo estadual, que atuaram estrategicamente, para atrair essa demanda de expansão. Ao mesmo tempo em que a esfera federal, apesar de financiadora, em diversos momentos, se comporta como ofertante dos insumos necessários, mas não disponibiliza instruções ou parâmetros para cada IFES delegando aos seus representantes construir intra e interinstitucionalmente os incentivos e as relações para a ambiência da expansão entre seus pares e atores.

⁴ Secchi (2015, p. 52) ressalta que há uma tradução para língua portuguesa do artigo de Lindblom em Heidemann e Salm (2009).

Dessa maneira, recaí sobre os burocratas de médio escalão o papel multifacetado de cidadão, administrador público, professor, técnico conhecedor e até mesmo desbravador da prática burocrática, articulador, mobilizador, político e do compromisso social de servir a sociedade mediante a complexidade dos contextos e dos arranjos políticos, organizacionais e comunitários. Lotta (2012, p. 29) *apud* (MEIER E O' TOOLE 2006) destaca que os burocratas precisam coordenar seus próprios valores com os diversos atores envolvidos na implementação, para conseguirem operar suas ações (sejam atores da sociedade, sejam do próprio Estado).

Conforme a legislação vigente acerca da expansão, observamos que dentro do escopo da política de expansão das IFES, esta foi executada conforme previsto pelos formuladores de políticas da política de expansão, pois a própria formulação permitiu que cada IFES elaborasse, sob aprovação de seus conselhos, encaminhando suas demandas ao Ministério da Educação. O próprio Ministério da Educação procurou atender as demandas específicas, assim, como ocorrido na IFES_02 que não se enquadravam a princípio conforme previsto na legislação vigente. Os burocratas de médio escalão das IFES se mostraram como articulares da política de expansão.

Por fim, como resultado desse emaranhado processo de implementação, observamos que as IFES apresentaram um forte poder de produção da institucionalização perante a sua comunidade interna, a sociedade, perante os atores políticos e a burocracia da MEC. Para as dificuldades a busca de soluções que contribuíram para o entendimento dessa burocracia tão invisível assim como para o (*policy learning*) a aprendizagem das políticas públicas.

AGRADECIMENTOS

A Deus, as Orientadoras, aos professores, as IFES do Rio Grande do Norte e aos amigos. Esta é uma pesquisa sem financiamento.

REFERÊNCIAS

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. 4. São Paulo: Edições70, 2016.

BONETI, L. W. **Políticas públicas por dentro**. Ijuí (RS): Unijuí, 2007.

CARVALHO, Maria de Lourdes de; BARBOSA, Telma Regina da Costa Guimarães; SOARES, Jeferson Boechat. Implementação de Política Pública: uma abordagem teórica e crítica. **X Coloquio Internacional Sobre Gestión Universitaria En América del Sur: Balance y prospectiva de la Educación Superior en el marco de los bicentenarios de America del Sur**, Mar del Plata, p.1-13, 10 dez. 2010.

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; LOTTA, Gabirela Spanguero. **Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas**. Brasília: Enap, 2015. p. 1-308.

CAVALCANTE, P.L, LOTTA, G. S.; YAMADA, E. M. K. **O desempenho dos burocratas de médio escalão: determinantes do relacionamento e das suas atividades**. Cad. EBAPE.BR, v. 16, nº 1, Rio de Janeiro, Jan./Mar. 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/cebape/v16n1/pt_1679-3951-cebape-16-01-14.pdf Acessado em: 28 jan. 2019

DEUBEL, André Noel Roth. **Conceptos, Teorias y Heramientas para el Análisis de las Políticas Públicas**. In: _____. *Políticas Públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora, 2002.

FARIAS, C.A.P (org). 2012. **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas.

LIPSKY, Michael. **Street-Level bureaucracy: dilemas of the individual in public servisse**. Russell Sage Foundation, New York, 2010.

Lotta, Gabriela. **Burocracia, redes sociais e interação: uma análise da implementação de política públicas**, Revista de Sociologia e Política v.26, n. 66, p. 145-173. Jun. 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v26n66/0104-4478-rsocp-26-66-0145.pdf>. Acessado em: 28 jan. 2019

LOTTA, Gabriela Spanghero. **O papel das burocracias do nível de rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade**. In: Implementação de políticas públicas, teoria e prática FARIA, Carlos Aurélio Pimenta(Org.) Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, (2012). p. 406.

LOTTA, Gabriela Spanghero. **Implementação de Políticas Públicas**: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre atuação dos Burocratas do Nível de Rua no Programa Saúde da Família. Tese. São Paulo: Usp, 2010. p. 1-295.

LOTTA, Gabirela Spanguero; PIRES, Roberto Rocha Coelho; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. In: CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; LOTTA, Gabirela Spanguero (Org.). **Burocracia de médio escalão**: perfil, trajetória e atuação. Brasília: Enap, 2015. p. 1-308.

MINTO, Lalo, Watanabe. **As reformas do ensino superior no Brasil**: o público e o privado em questão. Campinas: Autores Associados, 2006.

OLIVEIRA, V. E.; ABRUCIO, F. Luiz. **Burocracia de médio escalão e diretores de escola: um novo olhar sobre o conceito**. Este capítulo é uma versão revisada e reduzida do artigo Entre a política e a burocracia: a importância dos burocratas de nível médio para a produção de políticas públicas em saúde e educação, apresentado no XXXV Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs), em Caxambu, Minas Gerais, 2011. Disponível: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8605/1/Burocracia%20de%20m%C3%A9dio%20escal%C3%A3o.pdf> Acessado em: 28 jan. 2019

PIRES, P. R. C. Burocracias, gerentes e suas “histórias de implementação”: narrativas do sucesso e fracasso de programas federais. In: FARIA, C. A. P. **Implementação de Políticas Públicas**: teoria e prática. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012.

ROCHA, A. A. B. de Melo. **A importância da implementação para a análise das políticas públicas**. São Paulo: Revista Pensamento & Realidade, v. 27, n. 1 (2012). Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/pensamentorealidade/article/view/11521> . Acessado em: 28 jan. 2019

SAVIANI, D. **A nova lei da educação**: trajetória, limites e perspectivas. Campinas: Autores Associados, 7ª edição, 2001.

SECCHI, Leonardo. **Análise de políticas públicas**: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções. São Paulo: Cengage Learning, 2016. 238 p.

SILVA, E. G. **Desempenho Institucional**: a política de qualificação dos docentes da UESB. 2009. 134 f. Dissertação (Mestrado) – UNEB / Departamento de Ciências Humanas, Salvador.

SILVA, L. A. L. da. A burocracia de médio escalão da Secretaria da Receita Federal do Brasil: insulamento seletivo e construção de capacidades burocráticas. In: CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; LOTTA, Gabirela Spanguero (Org.). **Burocracia de médio escalão**: perfil, trajetória e atuação. Brasília: Enap, 2015. p. 1-308.

SILVA, P.L.B. & MELO, M.A.B. **O Processo de Implementação de políticas públicas no Brasil: Características e Determinantes da Avaliação de Programas e Projetos**. Campinas: Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – NEPP. Caderno nº 48. 2000.

SOUZA, C. **Políticas públicas**: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.