

BUROCRATAS INTERMEDIÁRIOS NA EXPANSÃO DAS IFES: QUEM SÃO ELES?

Andreza dos Santos Sousa ¹
Jessica Montenegro ²

RESUMO

Este resumo apresenta resultados de uma pesquisa de doutorado em andamento na Universidade Nacional de La Plata, intitulada: La política de expansión de educación superior y su implementación: la mirada de los burócratas del escalón intermedio en el caso de las IFES de Rio Grande do Norte (2004-2014). O estudo analisa a implementação da Política de Expansão da Educação Superior Federal no Brasil, com foco no estado do Rio Grande do Norte, sob a perspectiva dos Burocratas de Nível Intermediário (BME). Utilizando abordagem qualitativa e interpretativa, o estudo emprega fontes primárias, secundárias e análise documental e tem como método a análise de conteúdo. Os resultados destacam a complexidade do processo de implementação, marcado por negociações e alianças entre os atores envolvidos. A atuação dos BME teve um papel significativo na expansão da educação superior pública federal no estado do Rio Grande do Norte, abrangendo tanto a expansão das vagas de graduação quanto a ampliação dos programas de pós-graduação, com consideração das dimensões de interiorização e internacionalização previstas nas políticas estudadas.

Palavras-chave: Políticas de Educação, Experiência de Burocracia, Burocratas de Médio Escalão.

1. INTRODUZINDO OS BUROCRATAS INTERMEDIÁRIOS NO CONTEXTO DA PESQUISA EM ANDAMENTO

O panorama da educação no Brasil, sobretudo no ensino superior, passou por transformações profundas nas últimas décadas. Essas mudanças são, em grande parte, resultado das interações, reformas e decisões tomadas em um cenário globalizado. Nesse contexto, os Burocratas de Nível Intermediário das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) surgem como figuras cruciais no processo de adaptação e enfrentamento dos desafios contemporâneos.

Este resumo expandido busca fornecer uma compreensão mais aprofundada sobre quem são esses "indivíduos", incluindo informações sobre seus perfis e um vislumbre de suas trajetórias. Além disso, destacamos como a participação desses atores tem sido fundamental na defesa da universidade pública e na efetivação das políticas educacionais.

¹ Doutoranda do Curso de Ciências da Educação da Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, da Universidad Nacional de la Plata - Argentina, andrezassousa@yahoo.com.br;

² Professora orientadora: Doutora, Universidad Nacional de La Plata (UNLP), jessica.montenegro.85@gmail.com.

Através de depoimentos, análises e reflexões, exploramos as narrativas desses entrevistados para revelar a importância e o impacto desses profissionais na expansão e consolidação do ensino superior no Brasil.

É importante notar que a burocracia, frequentemente vista apenas como uma estrutura administrativa, desempenha um papel vital na implementação de políticas educacionais. Esses atores que compõem essa estrutura administrativa são fundamentais para transformar políticas em ações práticas. Portanto, compreender suas características, trajetórias e experiências é essencial para compreender as mudanças e desafios enfrentados pelas IFES.

Neste resumo, mergulhamos nas experiências, papéis e percepções desses burocratas, particularmente dentro do contexto brasileiro. Através de análises detalhadas e depoimentos, investigamos como suas participações em âmbitos nacional e internacional moldaram suas perspectivas e influenciaram as decisões tomadas em suas instituições. Também exploramos as estruturas e processos que regem a seleção e promoção desses burocratas nas IFES e como essas estruturas podem impactar as políticas e práticas educacionais.

Embora esses burocratas possam compartilhar características e trajetórias semelhantes, suas interações com outros atores revelam uma riqueza e complexidade em seus papéis no sistema educacional. Através da análise de entrevistas e depoimentos, é possível compreender como eles enfrentam as inconsistências e fragmentações das políticas e como trabalham para dar forma e significado às diretrizes educacionais em um contexto de mudança e expansão.

2. AS EXPERIÊNCIAS DAS BUROCRACIAS IMPLEMENTADORAS

Para entender o contexto da expansão das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) e a nova dinâmica institucional dessas instituições, é fundamental compreender quem faz parte desse corpo burocrático, qual é o perfil e a trajetória dos Burocratas de Nível Intermediário. Nesse sentido, adotamos a categoria analítica proposta por Honig (2006), que se assemelha à ideia de “pessoas”. Essa categoria tem como objetivo identificar quem são “as pessoas envolvidas na implementação, seus papéis institucionais, suas visões normativas sobre a política formulada ou seu público-alvo, resumindo, o âmbito dos estudos clássicos sobre implementação” (Gomes, 2019, p.52).

O campo da educação superior passa por processos de reforma ano após ano em todo o mundo, com destaque para o Brasil, e isso requer uma constante interação dos seus atores nos contextos internacionais e nacionais. Estudiosos como Ball (2001) e Dale (2004) apontam que essas reformas estão relacionadas aos processos de globalização. Além disso, a intensificação dessas reformas ocorre em meio à crise estrutural do capitalismo, com impactos substanciais em áreas cruciais, como cultura, política, economia e sociedade (Jameson, 2002).

No âmbito das políticas públicas, a "expansão das IFES" é um fenômeno raro e altamente complexo, que exige interações, principalmente em âmbito internacional, por parte dos Burocratas de Nível Intermediário. No caso brasileiro, as políticas educacionais são planejadas para atender às fases do ciclo educacional. À medida que essas fases avançam, surgem necessidades específicas, como no ensino superior, onde as políticas de internacionalização ganham destaque no contexto da globalização. Nesse contexto, examinamos a trajetória de um dos burocratas que participou deste estudo como uma forma de entender a atuação dos Burocratas de Nível Intermediário.

De acordo com Arruda (2011) e Trow (2005), ao analisar a relação entre globalização e educação, é importante considerar a "agenda globalmente estruturada para a educação" (Dale, 2004, p.426) como uma forma de compreender as políticas educacionais em um contexto global. Isso foi percebido mesmo nos anos 1990 por um dos burocratas do escalão intermediário da UFRN, quando ocupava o cargo de Presidente da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), como ele destaca:

Isso me levou a representar o país [Brasil] na delegação, que era composta por dez pessoas. Foi a primeira reunião sobre educação superior da UNESCO em Paris, em 1998. Eu era presidente da ANDIFES na época. Também participei de seminários do Banco Mundial em Washington, onde discutiam o tema da educação superior. Lá, pude observar tanto as visões conservadoras como as que o banco tinha. Percebi tudo o que estava acontecendo no mundo da educação superior, e isso, obviamente, amplia muito a nossa percepção e aumenta nossas reflexões. E a convicção de que já estava convencido de certas coisas cresceu. Ou seja, acabei vendo a melhor maneira de fazer isso e fazendo esses ajustes. Foi uma experiência incrível (Entrevistado 5).

A narrativa do entrevistado_5 evidencia sua participação em eventos internacionais representando o país como uma oportunidade que fortaleceu suas convicções sobre o ensino superior e solidificou sua percepção da necessidade de reformas organizacionais em sua IFES. Ele também destaca que o reduzido número de

participantes nessas ocasiões reforça a noção de que a burocracia de nível intermediário ocupa uma posição privilegiada entre seus pares e no governo.

Sua atuação como presidente da ANDIFES marcou o início de seu destaque, uma vez que foi indicado pelo Ministério da Educação. Considerando a efemeridade dos mandatos dos presidentes da ANDIFES, esse momento foi considerado singular para o ensino superior no Rio Grande do Norte. O burocrata de nível intermediário percebeu rapidamente a necessidade de mudanças em sua IFES.

Ao participar de discussões internacionais sobre ensino superior, ele teve a oportunidade de reavaliar suas perspectivas e iniciar uma reflexão sobre as práticas acadêmicas e de gestão. Isso deu origem a um processo de mudanças institucionais visando o futuro da UFRN.

Em um contexto de globalização e rápido crescimento no país, a trajetória dos burocratas de nível intermediário destaca-se por suas contribuições para o ensino superior. Isso inclui a produção e distribuição de bens sociais, a geração de conhecimento e tecnologia, bem como a formação de profissionais qualificados para diversos setores da sociedade, conforme proposto pelas IFES.

Para compreender plenamente a burocracia da educação superior federal, é essencial conhecer esse ator relevante para o sucesso alcançado. Os burocratas de nível intermediário desempenham um papel fundamental na implementação de políticas públicas, atuando na estrutura intermediária e na base do sistema universitário.

Dessa forma, começamos pela compreensão da estrutura de cargos diretivos nas IFES. Nesse contexto específico, a burocracia das IFES consiste em três carreiras: a docente (nível superior) e a de técnicos administrativos, subdividida em níveis superior e médio. No entanto, o alto escalão dessas IFES é gerenciado por seu próprio corpo burocrático, com cargos denominados Cargos Gerenciais (CG), que incluem funções de Reitores, outros reitores e diretores gerais, entre outros acadêmicos.

3. METODOLOGIA

A pesquisa utilizou uma metodologia qualitativa com estudo de caso múltiplo nas IFES do Rio Grande do Norte. Foram empregados três métodos principais de coleta de dados: análise documental, entrevistas semiestruturadas com gestores e burocratas envolvidos na implementação das políticas, e observação das práticas institucionais. Essa abordagem permitiu conhecer quem são esses burocratas e compreender como estes

aturam na adaptação das diretrizes nacionais às realidades locais, bem como os desafios enfrentados na execução das políticas de expansão da educação superior.

4. PERFIL E TRAJETÓRIA DOS IMPLEMENTADORES DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS

A análise do perfil dos burocratas do escalão intermediário nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) revela várias informações significativas. Primeiramente, em relação à faixa etária, os dados mostram uma predominância da faixa etária entre 67 e 88 anos, abrangendo 46% dos entrevistados. Isso sugere que esses burocratas tendem a ser mais maduros em idade e acumularam considerável experiência profissional ao longo dos anos. É importante destacar que nenhum entrevistado se encontrava na faixa etária de 18 a 27 anos.

Essa concentração de profissionais mais experientes em cargos intermediários, como o de decano, nas IFES, reflete a trajetória desses burocratas ao longo de suas carreiras. Eles adquiriram uma média de 24 anos de experiência em atividades de gestão no contexto da implementação das IFES. Isso corrobora a ideia de que o perfil desses burocratas é moldado por sua formação profissional, experiências de vida, contexto de atuação e interações no ambiente acadêmico.

Por outro lado, essa realidade também levanta preocupações, pois esses servidores públicos atingiram o ápice de suas carreiras e especialização nas IFES. Eles são considerados profissionais altamente qualificados e desempenham um papel influente no campo da educação, gestão das IFES e política educacional, tanto em nível nacional quanto internacional.

Em relação à escolaridade, a maioria dos burocratas do escalão intermediário possui pós-graduação, com 7% possuindo pós-doutorado, 53% doutorado e 33% mestrado. Isso demonstra que esses profissionais combinam uma sólida formação acadêmica com experiência em gestão organizacional, especialmente no contexto universitário. Eles têm uma longa trajetória institucional na formulação de políticas educacionais, interagindo diretamente com o Ministério da Educação e influenciando suas respectivas IFES.

Quanto ao tempo de serviço, a média de mais de 24 anos dedicados ao setor público indica que esses burocratas possuem uma vasta experiência e conhecimento acumulado ao longo de suas carreiras. A antiguidade é um fator importante, uma vez que

o sistema de aposentadoria exige um tempo significativo de serviço nas IFES para obter os benefícios completos.

Além disso, esses burocratas têm a capacidade de traduzir dispositivos técnicos emitidos pelo governo, como normas e regulamentos, em ações concretas no contexto das IFES. Eles desempenham um papel fundamental na implementação de políticas educacionais e contribuem para a institucionalização dessas políticas, muitas vezes tomando decisões imprevistas e difíceis de controlar.

Em resumo, o perfil desses burocratas do escalão intermediário nas IFES é caracterizado por maturidade, experiência profissional, sólida formação acadêmica e influência significativa no campo da educação e da gestão universitária. Suas trajetórias e habilidades desempenham um papel crucial na condução das políticas educacionais e no funcionamento das IFES. Quanto a trajetória dessa burocracia de nível intermediário, a pesquisa revelou, especialmente no que diz respeito aos Reitores, revela um profundo entendimento sobre o funcionamento de suas instituições. Essa trajetória profissional exibe um perfil notavelmente homogêneo e alinhado com as narrativas individuais de cada membro desse grupo. Nesse contexto, é perceptível que várias dessas trajetórias tiveram início com a participação desses burocratas em órgãos colegiados, incluindo aqueles relacionados a cursos, departamentos, centros e unidades acadêmicas, bem como órgãos colegiados de nível superior.

Isso fica evidente no trecho que menciona que "esses órgãos desempenham um papel ativo nas decisões universitárias, especialmente aquelas relacionadas à área acadêmica" (Entrevistado_5). Esses espaços, que representam órgãos colegiados nas instituições de ensino superior (IFES), se destacam como locais de planejamento estratégico, negociação e viabilização das ações das IFES.

Nesse cenário, a trajetória e o conjunto de conhecimentos adquiridos no campo da negociação de políticas públicas moldam a atuação das burocracias intermediárias, tornando-se um ambiente propício para a apresentação de ideias estratégicas para as IFES. O desempenho desses burocratas nessas instâncias organizacionais os coloca em posição de destaque, uma vez que atuam como porta-vozes do governo e, ao mesmo tempo, como impulsionadores das mudanças necessárias nas IFES. Suas trajetórias e ações refletem uma motivação e um comprometimento em defender a autonomia e o desenvolvimento de suas IFES, com o objetivo de fortalecer e consolidar um sistema de ensino superior público, gratuito e de qualidade em nosso país.

Nesse contexto, a atuação da burocracia de nível intermediário em órgãos colegiados pode ser compreendida de maneira semelhante à abordagem de Lascoumés e Le Galès (2012). Essa atuação funciona como um instrumento que contribui para estabilizar as formas de ação coletiva, ao mesmo tempo em que confere reconhecimento profissional e legitimidade perante seus pares. A atuação desses burocratas à frente desses órgãos demonstra sua capacidade de gerenciar, articular, liderar e defender o sistema educacional público, tornando seu comportamento mais visível e previsível.

Além disso, observou-se que a trajetória dos Burocratas de nível intermediário em relação aos cargos de Decano geralmente se inicia com sua atuação em diversas funções de gestão institucional nas IFES. Essa experiência prévia permite ampliar sua visão de pesquisa e os motiva a contribuir de maneira mais significativa para suas instituições. Eles se concentram em fazer o que consideram melhor para seus pares e para suas IFES, uma vez que a política institucional é definida de forma colegiada, envolvendo representantes de todos os setores internos.

A título de exemplo, durante os anos 1990, em meio à implementação da reforma da gestão pública em 1995, que afetou essas instituições, os presidentes da ANDIFES atuaram como articuladores e convidaram os Reitores das demais universidades e o Ministério da Educação a assumirem, em conjunto, um compromisso em prol do ensino superior. Esse compromisso visava melhorar o funcionamento e a expansão das universidades. Os Reitores mobilizaram suas universidades e persuadiram coordenadores, professores e pessoal técnico a criar e expandir novas vagas, mesmo que isso implicasse em um aumento na carga de trabalho em troca de futuros investimentos e admissões adicionais. Os Reitores acreditavam que essa era uma oportunidade valiosa e consideravam esse plano como o melhor para seus pares e suas IFES naquele momento. No entanto, o burocrata aponta que o governo de Fernando Henrique criou um cenário altamente desafiador e delicado para as IFES, conforme detalhado a seguir:

O compromisso do MEC foi modesto e consistiu em aumentar anualmente o orçamento de financiamento e manter a lista de vagas da universidade. Isso foi negociado em 1998: em 1999, eu me fui, mas quando as IFES começaram a implementar, o MEC não cumpriu sua parte. Portanto, as IFES ficaram com recursos precários (entrevistado_5).

Essa situação é vista pelos burocratas da educação superior como uma das piores já vivenciadas pelas universidades. Na UFRN, o ambiente organizacional enfrentou

dificuldades, com os coordenadores de cursos lidando com a escassez de professores e técnicos, que não foram contratados conforme o acordo, e a falta de recursos para manter o funcionamento dos próprios cursos. Conforme a universidade já enfrentava problemas operacionais, os professores se aposentavam e não eram substituídos pelo governo. Isso resultou em um período extremamente crítico. Essa crise nas universidades durante os anos 1990 é recordada até mesmo pelos professores da UFERSA, que temiam que o governo de Lula não cumprisse o acordo das Metas do REUNI, deixando-os em uma situação precária de expansão, semelhante ao que ocorreu com a UFRN na década de 1990.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Entender como o Estado opera requer o reconhecimento de sua considerável complexidade. Isso também se aplica às investigações sobre os funcionários públicos, já que suas funções abrangem diversas áreas e estágios distintos no processo de políticas públicas, o que naturalmente resulta em características e padrões de comportamento diversos.

Embora a literatura sobre burocracia não tenha tradicionalmente se concentrado nesse tipo de comparação, esta pesquisa se propôs a mapear e descrever os burocratas de nível intermediário envolvidos nas políticas públicas universitárias. Isso nos permite conhecer o perfil desses burocratas, as trajetórias e assim, compreender melhor como esses atores desempenham papéis cruciais em um contexto complexo e multifacetado, contribuindo para o funcionamento eficaz das instituições de ensino superior.

As ações empreendidas pelos burocratas intermediários e suas participações na arena política do ensino superior público, bem como o comprometimento e desempenho desses atores no dinâmico processo de implementação da expansão das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), podem ser interpretados como um exemplo notável de resiliência. Isso demonstra a firme determinação desses indivíduos em defender o ensino superior público, se adaptar às exigências organizacionais e assegurar a continuidade institucional mesmo diante de desafios significativos.

Sob a perspectiva acadêmica, esses atores trazem consigo uma rica bagagem de experiência como pesquisadores, acompanhada por uma profunda motivação para se candidatarem a cargos tão específicos que influenciam tanto o seu crescimento pessoal quanto profissional. Essas posições de liderança, como as de direção geral e reitoria,

representam a burocracia de nível intermediário na sociedade, abarcando múltiplas expectativas de futuro, como o desenvolvimento econômico, a melhoria da qualidade de vida e a contribuição para uma sociedade mais instruída. Além disso, essas funções carregam consigo um alto grau de reconhecimento e representatividade perante a comunidade interna e externa.

Portanto, compreendemos que esses cargos detêm uma relevância simbólica devido ao prestígio que incorporam. Além disso, os entrevistados frequentemente expressaram sentimentos de autoestima, confiança e orgulho já estabelecidos, além de desfrutarem do respeito de seus pares, que é perceptível tanto dentro quanto fora das instituições de ensino superior.

Acreditamos que os resultados que compartilhamos têm o potencial não apenas de aprofundar nossa compreensão desse grupo específico de burocratas, mas também de enriquecer estudos que busquem elucidar como as discrepâncias entre os funcionários públicos podem influenciar o processo e os desfechos das políticas públicas. Essas descobertas podem, portanto, ser aplicadas de maneira mais ampla, contribuindo para um entendimento mais abrangente dos mecanismos subjacentes à implementação eficaz de políticas governamentais.

REFERÊNCIAS

ARRUDA, A. L. B. **Expansão da educação superior**: uma análise do programa de apoio a planos de reestruturação e expansão das universidades federais (REUNI) na universidade federal de Pernambuco. (Tese de doutorado). Recife. Universidade Federal de Pernambuco – UFPE, PE, 2011.

BALL, S. J. **Diretrizes políticas globais e relações locais em educação**. Curriculum sem fronteiras, v.1, n.2, p.99-116 jul./dez. 2001. Disponível em <https://gestaoeducacaoespecial.ufes.br/sites/gestaoeducacaoespecial.ufes.br/files/field/anexo/ball.pdf>. Acessado em 02 jun. 2021.

DALE, ROGER. **Globalização e educação**: demonstrando a existência de uma «cultura educacional mundial comum» ou localizando uma ‘agenda globalmente estruturada para a educação’. Educação & Sociedade, 25, 87, 423-460. https://www.researchgate.net/publication/47868105_Globalizacao_e_educacao_demonstrando_a_existencia_de_uma_Cultura_Educacional_Mundial_Comum_ou_localizando_uma_Agenda_Globalmente_Estruturada_para_a_Educacao. Acessado em 02 jun. 2020.

GOMES, Sandra. Sobre a viabilidade de uma agenda de pesquisa coletiva integrando implementação de políticas, formulação e resultados. In: LOTTA, Gabriela (org). **Teoria**

e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil, Brasília: Enap, 2019. p. 39-65.

HONIG, I. M. Complexity and Policy Implementation: challenges and Opportunities for the field. **In HONIG, I. M. New directions in Education Policy Implementaion – confronting complexity**. New York: State Univerty of New York, 2006. 289p., 2006.

JAMENSON, Fredric. **A cultura do dinheiro: ensaios sobre a globalização**. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

LASCOUMÈS, P. & LE GALÈS, P. **Sociologia da ação pública**. Maceió: EDUFAL, 2012.

TROW, M. A. **Reflections on the Transition from Elite to Mass to Universal Access: Forms and Phases of Higher Education in Modern Societies since WWII**. Universidade da Califórnia: Berkeley, 2005.