



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
DOUTORADO EM ADMINISTRAÇÃO**

IVES ROMERO TAVARES DO NASCIMENTO

**A EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR COMO ESTRATÉGIA DE
DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: O CASO DA UNIVERSIDADE
FEDERAL DO CARIRI**

Salvador
2018

IVES ROMERO TAVARES DO NASCIMENTO

**A Expansão da Educação Superior como Estratégia de
Desenvolvimento Territorial: O Caso da Universidade Federal do Cariri**

Tese de Doutorado apresentada ao Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (NPGA/EA/UFBA), como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor em Administração.

Linha de Pesquisa: Gestão de Instituições, Finanças e Políticas Públicas.

Área de Concentração: Administração Pública e Governança.

Orientadora: Profa. Dra. Ruthy Nadia Laniado.

Salvador
2018

Escola de Administração - UFBA

N244 Nascimento, Ives Romero Tavares do.

A expansão da educação superior como estratégia de desenvolvimento territorial: o caso da Universidade Federal do Cariri / Ives Romero Tavares do Nascimento. – 2018.

266 f.

Orientadora: Profa. Dra. Ruthy Nadia Laniado.

Tese (doutorado) – Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 2018.

1. Universidades e faculdades públicas - Desenvolvimento regional - Estudo de casos. 2. Ensino superior - Cariri (CE: Microrregião) – Estudo de casos. 3. Políticas públicas – Brasil. I. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração. II. Título.

CDD – 338.8131

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
DOUTORADO EM ADMINISTRAÇÃO**

IVES ROMERO TAVARES DO NASCIMENTO

**A Expansão da Educação Superior como Estratégia de
Desenvolvimento Territorial: O Caso da Universidade Federal do Cariri**

Tese de Doutorado apresentada ao Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (NPGA/EA/UFBA), como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor em Administração.

Aprovada em 10 de agosto de 2018.

Prof. Dra. Ruthy Nadia Laniado – orientadora
Doutora em Ciência Política pela Universidade de Essex, Inglaterra.
Universidade Federal da Bahia

Prof. Dr. Jeová Torres Silva Júnior
Doutor em Administração pela Universidade Federal da Bahia, Brasil.
Universidade Federal do Cariri

Prof. Dra. Patrícia Lessa Santos Costa
Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia, Brasil.
Universidade do Estado da Bahia

Prof. Dra. Rosana de Freitas Baulosa
Doutora em Políticas Públicas pela Universidade IUAV de Veneza, Itália.
Universidade Federal da Bahia/Universidade de Brasília

Prof. Dra. Suely Salgueiro Chacon
Doutora em Desenvolvimento Sustentável pela Universidade de Brasília, Brasil.
Universidade Federal do Ceará

À Maria, minha tão amada sobrinha e afilhada, que veio ao mundo nos momentos derradeiros desta tese, e me deu a alegria de finalizar este estudo.

À Maria Francelina dos Anjos, minha avó paterna, que faleceu durante a escrita da tese. Obrigado, Vó Maria, por torcer por mim e me incentivar sem nem mesmo saber o que significava um doutorado.

Àquelas pessoas que, como eu, continuam acreditando no poder transformador da educação (superior), e fazem disso a sua missão de vida.

AGRADECIMENTOS

Uma tese de doutorado representa o fim de uma formação intelectual, e o começo de uma carreira acadêmica. Com essa afirmativa, alude-se ao encerramento de um importante ciclo da vida de um professor universitário, que é o meu caso, e ao início de um outro: o mundo da pesquisa científica. Durante os anos do decurso do meu doutoramento em Administração, muitas pessoas foram essenciais para que eu pudesse ter a felicidade de concluir mais esta etapa da minha vida. E, por isso, imperativo é aqui dispor os meus agradecimentos, que jamais poderão traduzir toda a minha gratidão.

É quase inexorável à condição do sertanejo a gratidão espiritual por tudo aquilo que traz alegria e que não se explica. Eu, como um sertanejo de alma e de herança, agradeço a Deus, por toda a força que me foi necessária para suportar as angústias, os desafios, o medo, e ter fé na solução dos problemas. Também sou grato por não me deixar desistir do doutorado, quando foi opção não apenas uma vez.

Para além da gratidão ao plano místico, serei sempre grato aos meus pais: Idílio e Iracy, que nunca terão a ideia do quão são generosos. São insuficientes os agradecimentos por apostarem em minha educação e nunca medirem os esforços para que ela me fosse ofertada da melhor maneira. Obrigado por cuidarem de mim, à distância, por todas as vezes em que me aventurei mundo afora. Agradeço também aos meus irmãos, Ítalo, Paula e Eduardo, como também à Cris e Heitor por se somarem à família em anos recentes, e pela beleza e alegria dos dias que a presença de minha sobrinha e afilhada, Maria, trouxe para nossas vidas.

Agradecerei sempre à Ruthy Nadia Laniado, minha orientadora, que me apresentou a um mundo de possibilidades intelectuais e acadêmicas, e que me ajudou a não o temer. Obrigado pelas conversas e longas orientações, pelas dicas, pelo cuidado e pelos “puxões de orelha”. Terminei o doutorado me sentindo muito mais preparado para os desafios da vida acadêmica.

À minha turma de doutorado de 2014, em especial à Fábio Aguiar e Maria Elisa Pessina, por todo o carinho, companheirismo, cumplicidade e, principalmente, por dividirem comigo as expectativas de uma vida melhor. À Taiz Alfaya, pelos dias de sol e risadas.

À Jaqueline “Jaque” Dourado, minha amiga-prima, que foi – e é – meu sustentáculo emocional. À Débora “Debie” Dourado, igualmente amiga-prima. É impossível saber como cabe tanta amabilidade, generosidade de partilha no coração e na alma de duas pessoas como vocês. Obrigado à Jaque por sua sempre disponibilidade para todos os momentos, e principalmente

por me ouvir e aconselhar quando sempre precisei. À Debie, pelo cuidado e carinho de sempre, que não minguiaram ao longo do tempo, em especial nos meus últimos meses de Salvador, onde tive casa, abrigo e carinho.

À Agnes Bezerra, minha “mainha” baiana, que com muito amor me manteve sob sua proteção e cuidado. Por todos os conselhos, dicas e sugestões de como encarar as dificuldades, Agnes, deixo o meu mais sincero obrigado!

À família “soterobrasileira”, nas pessoas de Doraliza Monteiro, amor mineiro; Raniere Moreira, Reginalda Portela e Bruno Chaves, por serem o meu Ceará incrustado na Bahia; Carol Nunes, bem-querer piauiense; Paulo Reis, amigo mineiro sempre gentil; Pâmela Brandão, das potiguares a mais querida; e Guineverre Alvarez, pelas conversas, conselhos, risadas e esperança de dias melhores direto do sul da Bahia. Todos estamos espalhados pelo Brasil, mas o afeto mantém nossos laços unidos. Com vocês, minha vida em Salvador foi festa, luz e alegria! Também rendo agradecimentos à Albene Piau e Karine Conceição por me receberem em suas casas e me incorporarem às suas famílias. A elas ainda somo Eduardo Albuquerque, Adriano Rocha, Marcos Gilberto e Lauro Pinheiro pelas incontáveis tardes juntos no NAPP, na Escola de Administração da UFBA. Obrigado, meus amigos, pela amizade, e por me darem o apoio que tanto precisei. E à Daniel Ferro, por sempre estender seu ombro amigo.

Agradeço aos meus professores do Doutorado em Administração na pessoa do prof. Reginaldo Souza Santos, por sua gentileza, amabilidade e por manter seu espírito altruísta e por nos contagiar com a esperança na educação enquanto agente transformador do mundo. Agradeço ao corpo técnico do NPGA da Escola de Administração da UFBA na pessoa de Anaélia Regina, por sempre ser solícita e por me tratar com muito carinho, respeito e atenção. Obrigado, Ana, por todos esses anos imersos em gentileza.

Expresso meus agradecimentos também à Rosana Boullosa, uma grande professora, pelos seus ensinamentos, pela confiança e aposta no meu trabalho, por todo um aprendizado no mundo da pesquisa. À Ariádne Rigo, de quem serei eternamente grato pelo convívio na Escola de Administração, e fora dela. Pelas conversas, pelos momentos de alegria e de tristeza. Minhas amigas, por compartilharem suas vidas comigo, e por todo o companheirismo, o meu muitíssimo obrigado! À Ósia Alexandrina pelas boas expectativas para o fim do doutorado. Às professoras Suely Chacon e Patrícia Costa pelo aceite do convite para estarem na minha banca de doutorado, e por contribuírem com a melhoria da tese.

Aos meus colegas da Universidade Federal do Cariri, ficam os meus agradecimentos por apostarem em mim e no meu trabalho, especialmente quando me concederam o afastamento para ao doutorado sanduíche em Portugal e pela licença para concluir o doutorado. Dentre eles, destaco o professor Jeová Torres com quem tenho convivido num ambiente de profissionalismo e dedicação para a construção institucional da UFCA, experiência fundamental para o meu crescimento profissional e, acima de tudo, como indivíduo. Também dedico minha gratidão à Monica Martins e Lúcia Araújo pelo apoio na execução dos muitos projetos de extensão.

Publicizo meus agradecimentos ao prof. Pedro Goulart, docente e pesquisador do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa (ISCSP/ULISBOA), que aceitou me orientar mesmo sem me conhecer, e fez de tudo para que minha estadia no alémmar fosse a mais proveitosa possível. Agradeço aos meus dois *roommates* lisboetas, João Faria e Frederico “Fred” Colaço, por me receberem numa casa aconchegante e tranquila.

De Portugal, trouxe amigos para toda a vida. Muito obrigado, sempre, à Patrícia Galvão (PE), Mariana Cicuto (SP), Glauber Barros (BA), Jerry Guimarães (BA), Josinéia “Nélia” Moreira (BA), Filipe Reblin (ES/PR), Amanda Fehn (RS) e Suênya Almeida (MG), pelo carinho, companheirismo e por formarem a minha família luso-brasileira. Deixemos sempre “Oxum Passar na Frente!”.

E com tal carinho e bem-querer, expresso meus agradecimentos à amizade de Fanny Tubay, a equatoriana com o coração mais generoso que há! *¡Gracias, Fanny, por todos los días en Lisboa, por todos los panes con queso y café en las “Padarias Portuguesas”, y también por todas las clases de Español!*

Expresso meus agradecimentos à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela bolsa de doutorado nos primeiros meses do curso, como também pela bolsa de doutorado sanduíche no exterior, em 2017. Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) pela bolsa de doutorado a mim concedida nos meses finais. À duas agências, a minha sincera gratidão. A aposta pública feita na minha formação profissional sempre será por mim lembrada.

Por fim, deixo também os meus sinceros agradecimentos a todas as pessoas que me ajudaram direta e indiretamente para que eu tivesse as forças e a vontade para concluir o doutorado. Obrigado por todas as vezes em que rezaram por mim, sem eu saber, e por cada palavra amiga que ouvi, por menor que fosse. Certamente eu não conseguiria ter toda a felicidade que hoje tenho sem o apoio de vocês.

Irerê, meu passarinho
Do sertão do Cariri,
Irerê, meu companheiro...
[...]

Teu canto chega lá do fundo do sertão
Como uma brisa amolecendo o coração.
[...]

Irerê, solta teu canto!
Canta mais! Canta mais!
Pra “alembra” o Cariri!

(Manuel Bandeira, 1945. Composição para as Bachianas Brasileiras nº 5, Dança [Martelo], de Heitor Villa-Lobos)

NASCIMENTO, Ives Romero Tavares do. A Expansão da Educação Superior como Estratégia de Desenvolvimento Territorial: O Caso da Universidade Federal do Cariri. Tese (Doutorado em Administração). Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia. 266p. 2018.

RESUMO

Esta tese fala sobre o processo de criação da Universidade Federal do Cariri (UFCA) como parte de uma política pública brasileira de expansão e interiorização da educação superior. Tem como ponto de partida a chegada da Universidade Federal do Ceará na região do Cariri, onde a sociedade local já ansiava pela presença de uma Instituição de Nível Superior. No ano de 2013, o *Campus* da UFC no Cariri é desmembrado e transformado em uma universidade nova e autônoma. Mas os antecedentes da nova universidade apontam que esta foi estruturada a partir de uma visão institucional e política que empregou a atuação sociocêntrica de múltiplos atores para a conformação da educação regionalizada. Portanto, o objetivo desta tese foi analisar, sob o viés político-institucional, como se efetivou a criação da Universidade Federal do Cariri como uma estratégia de desenvolvimento territorial para o sul do Ceará. Para isso, importaram conhecer as diretrizes nacionais e internacionais de expansão do ensino superior e propostas de interiorização para o desenvolvimento territorial; analisar o contexto sócio-político da Região do Cariri que a transformou em um polo educacional; identificar e analisar o processo de criação da Universidade Federal do Cariri – atores, negociações e instâncias envolvidas; e analisar a inserção da UFCA na rede de universidades federais e estaduais do Estado do Ceará, em termos de cooperação e atividades integradas (projetos de pesquisa, pós-graduação ou extensão). Para que a pesquisa fosse viável, elegeu-se o Estudo de Caso como a estratégia qualitativa mais aderente ao objeto em tela. A análise dos dados triangulou a literatura especializada em desenvolvimento regional/territorial, políticas públicas e educação superior; dados socioeconômicos da região; e entrevistas com 14 pessoas envolvidas no processo de criação da UFCA. Além da Triangulação de Dados, foi empregada a técnica da Arena de Atores, que contribuiu para ilustrar diferentes motivações e negociações envolvidas em torno da nova instituição universitária. Os resultados apontaram que a UFCA é resultado de uma ação eminentemente sociocêntrica, que contou com a atuação de agentes políticos, agentes públicos, sociedade civil e iniciativa privada. A confiança da sociedade em que a universidade traria efeitos positivos foi o principal elo estabelecidos entre esses diversos atores, que imbuíram na estrutura administrativa e pedagógica da universidade a necessidade e o compromisso com as questões regionais do Cariri, ligadas ao desenvolvimento da região. Como contribuições, a tese ajudou a revelar como processos sociocêntricos podem ser importantes para a implementação de políticas públicas mais regionalizadas e, dessa maneira, melhor integradas às necessidades locais. As sugestões de ampliação deste estudo indicam que universidades congêneres à UFCA podem ser analisadas a partir do enfoque dado no que tange às negociações, participação e interesses no processo de criação dessas instituições.

Palavras-chave: Desenvolvimento territorial; Políticas públicas; Ensino superior; Cariri cearense; Universidade Federal do Cariri.

NASCIMENTO, Ives Romero Tavares do. The Expansion of Higher Education as a Strategy for Territorial Development: The Case of the Federal University of Cariri. Tese (Doutorado em Administração). Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia. 266p. 2018.

ABSTRACT

This thesis talks about the process of creation of the Federal University of Cariri (UFCA) as part of a Brazilian public policy of expansion and internalization of higher education. Its starting point is the arrival of the Federal University of Ceará in the region of Cariri, where local society already longed for the presence of a Higher Education Institution. In the year 2013, the UFC Campus in Cariri is dismembered and transformed into a new and autonomous university. But the antecedents of the new university point out that this one was structured from an institutional and political vision that used the sociocentric and multi-actorial action for the conformation of the regionalized education. Therefore, the objective of this thesis was to analyze, under the political-institutional bias, how the creation of the Federal University of Cariri was effected as a territorial development strategy for southern Ceará. In order to do this, it was important to know the national and international guidelines for the expansion of higher education and internalization proposals for territorial development; to analyze the socio-political context of the Cariri Region that transformed it into an educational pole; identify and analyze the creation process of the Federal University of Cariri - actors, negotiations and instances involved; and to analyze the insertion of the UFCA into the network of federal and state universities of the state of Ceará, in terms of cooperation and integrated activities (research projects, graduate studies or extension). In order to let the research possible, the Case Study was chosen as the qualitative strategy most adherent to the object on canvas. Data analysis triangulated the specialized literature on regional / territorial development, public policies and higher education; socioeconomic data of the region; and interviews with 14 people involved in the UFCA creation process. In addition to Data Triangulation, the Actors Arena technique was used, which contributed to illustrate the different motivations and negotiations involved around the new university institution. The results showed that the UFCA is the result of an eminently sociocentric action, with the participation of political agents, public agents, civil society and private initiative. The trust of the society in which the university would bring positive effects was the main link between these various actors, who imbued the university's administrative and pedagogical structure with the need and commitment to the regional issues of Cariri, linked to the development of the region. As contributions, the thesis helped reveal how sociocentric processes may be important for the implementation of more regionalized public policies and, thus, better integrated with local needs. The suggestions for the expansion of this study indicate that universities similar to the UFCA can be analyzed from the perspective given regarding the negotiations, participation and interests in the process of creation of these institutions.

Keywords: Territorial development; Public policy; Higher education; Cariri cearense; Federal University of Cariri.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: O GT PDI.	210
Gráfico 2: O GT Assuntos Acadêmicos.	212
Gráfico 3: O GT Aspectos Organizacionais.	214
Gráfico 4: O GT Desenvolvimento e Apoio à Comunidade Acadêmica.	218
Gráfico 5: O GT Tecnologia da Informação.	219
Gráfico 6: O GT Consolidação do Campus Cariri.	222
Gráfico 7: O GT Aspectos Físicos.	223

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Demonstrativo da evolução dos cursos de graduação e pós-graduação da UFC Cariri.	30
Quadro 2: Lista dos entrevistados	48
Quadro 3: Referencial teórico, com destaque para os conceitos abordados neste capítulo.	52
Quadro 4: Eixos ou vertentes do desenvolvimento identificados em relatório da SESu.	122
Quadro 5: Universidades criadas entre 2012 e 2014.	123
Quadro 6: Compilação dos adjetivos apostos ao conceito de desenvolvimento nas políticas públicas de ensino superior entre 1985 e 2016.	123
Quadro 7: Relação de matrículas no ensino superior no Brasil e no Ceará.	189
Quadro 8: Número de vagas oferecidas, candidatos inscritos e ingressos, nos cursos de graduação presenciais, por organização acadêmica, e a categoria administrativa das IES, no Brasil e no Ceará – 2004.	193
Quadro 9: Possíveis resultados do GT de Desenvolvimento e Apoio à Comunidade Acadêmica.	217
Quadro 10: Características estruturais e culturais diferenciadoras da UFCA.	224

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Brasão e Marca da UFCA.	33
Figura 2: Localização geográfica do Cariri e do Centro-Sul.	34
Figura 3: Região Metropolitana do Cariri.	37
Figura 4: Modelo de sistemas do processo de políticas públicas.	88
Figura 5: A relação entre o positivismo e o pós-positivismo.	93
Figura 6: As Três agendas.	100
Figura 7: o Modelo da Lata de Lixo.	103
Figura 8: O Modelo do “Caldeirão”.	109
Figura 9: Esquematização da Teoria dos Múltiplos Fluxos.	111
Figura 10: O Modelo Norte-Americano de educação superior.	133
Figura 11: O Modelo Unificado Europeu de educação superior.	135
Figura 12: O Modelo Universitário Brasileiro.	137
Figura 13: O percurso da educação brasileira.	138
Figura 14: Arquitetura curricular do Modelo Universidade Nova.	140
Figura 15: Os sistemas universitários e politécnicos em Portugal antes e depois do Processo de Bolonha.	150
Figura 16: A Arena da Incorporação.	188
Figura 17: A Arena da Interiorização.	191
Figura 18: A Arena do Desmembramento.	197
Figura 19: A Linha da Mirada ao Revés na construção da UFCA.	204
Figura 20: A articulação dos atores em volta da criação da UFCA.	227

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACB	Associação Cristã de Base
ACC	Atividades Curriculares em Comunidade
APA	Área de Proteção Ambiental
AR	Assembleia da República Portuguesa
ARPP	Análise Racional de Políticas Públicas
BI	Bacharelado Interdisciplinar
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAPP	Centro de Administração e Políticas Públicas
CCAB	Centro de Ciências Agrárias e da Biodiversidade
CCSA	Centro de Ciências Sociais Aplicadas
CCT	Centro de Ciência e Tecnologia
CCJC	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania
CEC	Comissão de Educação e Cultura
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina
CEPE	Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
COGERH	Companhia de Gestão de Recursos Hídricos do Ceará
CPPS	Centro de Pesquisa e Pós-Graduação do Semiárido
CTASP	Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público
DAE	Diretoria de Assistência Estudantil
DEM	Partido Democratas
DINFRA	Diretoria de Infraestrutura
EA	Escola de Administração
EEES	Espaço Europeu de Ensino Superior
EHEA	<i>European Higher Education Area</i>
FAMED	Faculdade de Medicina
FIES	Fundo de Financiamento Estudantil
FLONA	Floresta Nacional do Araripe
FMI	Fundo Monetário Internacional
FOCAES	Fórum Cariense de Economia Solidária
GAPP	Grupo de Administração e Políticas Públicas
GT	Grupo de Trabalho
HR & CO	Grupo de Recursos Humanos e Comportamento Organizacional
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IES	Instituição de Ensino Superior
IESA	Instituto de Estudos do Semiárido
IFE	Instituto de Formação de Educadores
IFES	Instituição Federal de Ensino Superior
IISCA	Instituto Interdisciplinar de Sociedade, Cultura e Artes
IN	Instrução Normativa
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica aplicada
IPECE	Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará
ISCS	Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas
ISEB	Instituto Superior de Estudos Brasileiros

ITES	Incubadora Tecnológica de Economia Solidária e Gestão do Desenvolvimento Territorial
LBSE	Lei de Bases do Sistema Educativo
LEADERS	Laboratório de Estudos Avançados em Desenvolvimento Regional do Semiárido
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
MEC	Ministério da Educação
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MDER	Mestrado em Desenvolvimento Regional Sustentável
MERCOSUL	Mercado Comum do Cone Sul
MNA	Modelo Norte Americano
MP	Medida Provisória
MUB	Modelo Universitário Brasileiro
MUE	Modelo Universitário Europeu
MUF	Modelo Universitário Francês
NPGA	Núcleo de Pós-Graduação em Administração
OCDE	Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OFGS	Observatório da Formação em Gestão Social
ONG	Organização Não-Governamental
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PDSE	Programa de Doutorado Sanduíche no Exterior
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PED	Plano Estratégico de Desenvolvimento
PEI	Planejamento Estratégico Institucional
PL	Projeto de Lei
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNE	Plano Nacional da Educação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRAE	Pró-reitoria de Assuntos Estudantis
PROCULT	Pró-reitoria de Cultura
PRODER	Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional Sustentável
PROEN	Pró-reitoria de Ensino
Pronatec	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PROS	Partido Republicano da Ordem Social
Prouni	Programa Universidade Para Todos
PRPI	Pró-reitoria de Pesquisa e Inovação
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PNAES	Plano Nacional de Assistência Estudantil
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
Reuni	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SINAES	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
SESu	Secretaria da Educação Superior
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
TCC	Trabalho de Conclusão de Curso
UECE	Universidade Estadual do Ceará

UFBA	Universidade Federal da Bahia
UFC	Universidade Federal do Ceará
UFCA	Universidade Federal do Cariri
UFCariri	Fundação Universidade Federal do Cariri
UFPR	Universidade Federal do Paraná
UFRC	Universidade Federal da Região do Cariri
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
ULISBOA	Universidade de Lisboa
URCA	Universidade Regional do Cariri

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	20
1.1 ESTRUTURA DA TESE.....	24
2 A JUSTIFICATIVA: COMO A INTERIORIZAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR FEDERAL MOLDOU A CONSTRUÇÃO DO TEMA E O PESQUISADOR.....	25
2.1 DAS PRIMEIRAS POLÍTICAS DE FOMENTO DO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO À CRIAÇÃO DA UFCA.....	26
2.1.1 Os antecedentes da criação da UFCA: o Reuni e o Campus Cariri	29
2.1.2 Uma universidade no sertão: a UFCA como entidade nova e regional ...	31
2.1.3 Razões regionais para se criar uma universidade no interior do Ceará .	34
2.2 A INSERÇÃO DO PESQUISADOR NO OBJETO ESTUDADO: OS CAMINHOS RUMO AO DOUTORADO EM ADMINISTRAÇÃO.....	38
2.3 A EXPERIÊNCIA ACADÊMICA E PROFISSIONAL DO PESQUISADOR: PRIMEIRAS CONTRIBUIÇÕES AO ENSINO SUPERIOR	41
3 DA INQUIETAÇÃO À REVELAÇÃO: AS QUESTÕES DE MÉTODO OBSERVADAS NO PERCURSO DA PESQUISA	43
3.1 O INÍCIO DO CAMINHO: A DELIMITAÇÃO DA PESQUISA.....	43
3.2 A CAMINHADA: O DESENHO DA COLETA DE DADOS	46
3.3 MIRANDO A LINHA DE CHEGADA: DIRETRIZES DA ANÁLISE DOS DADOS	49
4 DIRETRIZES TEÓRICAS PARA O DESENVOLVIMENTO DA TESE	51
4.1 PARA ENTENDER A NOÇÃO DE DESENVOLVIMENTO.....	52
4.1.1 Desenvolvimento e modernidade	53
4.1.2 Economia, desenvolvimento e subdesenvolvimento na América Latina .	59
4.1.3 Desenvolvimento não-econômico: instituições, capital humano, social e intelectual	70
4.1.4 O desenvolvimento e a questão territorial	77
4.2 PARA ENTENDER O PAPEL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	83
4.2.1 Políticas públicas e atuação estatal	84
4.2.2 Tomada de Decisão em Políticas Públicas: A Teoria dos Múltiplos Fluxos 95	
4.2.3 A Teoria dos Múltiplos Fluxos	105
4.2.3 Novas estruturas de desenvolvimento desde a redemocratização: a importância das políticas públicas de educação superior	112
4.3 PARA ENTENDER O LUGAR DO ENSINO SUPERIOR	124
4.3.1 Bases histórico-filosóficas do ensino superior	124

4.3.2 O ensino superior no Brasil e o seu modelo de universidade	131
5 O ARRANJO INSTITUCIONAL UNIVERSITÁRIO: UM CONTRAPONTO ENTRE PORTUGAL E O BRASIL	143
5.1 AS RAZÕES DA ESCOLHA POR PORTUGAL	144
5.2 CONTEXTOS SOCIOPOLÍTICOS ATUAIS DA UNIVERSIDADE LUSITANA	147
5.3 DIFERENTES LENTES PARA OLHAR A UNIVERSIDADE NO CARIRI CEARENSE.....	155
5.3.1 A oportunidade de formação em uma universidade estrangeira, com diferentes abordagens pedagógicas	156
5.3.2 Diferentemente da UFCA, oriunda de um processo de desmembramento de um campus universitário, a ULISBOA é o resultado de um processo de fusão entre duas instituições universitárias	159
6 A CRIAÇÃO DA UFCA: UM PROCESSO INSTITUCIONAL QUE CONTRIBUIU PARA O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL.....	161
6.1 A INSTITUIÇÃO UNIVERSITÁRIA	162
6.2 A DEMANDA POR UMA UNIVERSIDADE IDEALIZADA PARA A INTEGRAÇÃO TERRITORIAL	175
6.3 A MONTAGEM POLÍTICA DA NOVA UNIVERSIDADE.....	186
6.4 A PLURALIDADE DOS ATORES ENVOLVIDOS	201
6.5 MOTIVAÇÕES E ARTICULAÇÃO DE INTERESSES	226
6.6 AS BASES POLÍTICO-INSTITUCIONAIS DE CRIAÇÃO DA UFCA – UMA SÍNTESE	232
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	238
7.1 DOS ACHADOS DA TESE.....	238
7.2 DOS LIMITES E PERSPECTIVAS DE AMPLIAÇÃO DO ESTUDO.....	242
7.3 DAS CONTRIBUIÇÕES TEÓRICO-METODOLÓGICAS DA TESE.....	243
REFERÊNCIAS	245
APÊNDICES	264
APÊNDICE 01 - Roteiro de Entrevista para Agentes Públicos.....	264
APÊNDICE 02 – Roteiro de Entrevista para Agentes Políticos.....	265
APÊNDICE 03 – Roteiro de Entrevista para Sociedade Civil	266

1 INTRODUÇÃO

Este estudo é sobre o meu interesse em conhecer em profundidade a expansão das instituições acadêmicas de ensino superior como uma ferramenta institucional e de política pública concreta de desenvolvimento de territórios, num contexto de diversidade de realidades facilmente identificáveis em todo o plano nacional. Em especial, proponho estudar a experiência da Região do Cariri cearense, localizada no sul do Ceará, coração do Semiárido brasileiro. Ademais, é a minha região de origem e onde exerço, atualmente, a docência universitária.

A universidade pública assume, neste trabalho, o cerne do meu esforço em revisar os debates nas ciências sociais sobre os componentes teóricos e analíticos que permitem um desdobramento do tema. Levo em conta a potencialidade de mudança social que o tema suscita em espaços, até então, pouco reconhecidos e valorizados pela iniciativa do Estado brasileiro, como o progresso social e cultural do sertão nordestino. A investigação preliminar deste estudo aponta que as oportunidades de acesso à educação superior, outrora inexistentes no interior dos estados do semiárido, passaram a ser, gradualmente, ofertadas com a política nacional de ampliação da rede de Instituições de Ensino Superior (IES) na última década. Um exemplo desta política federal é a criação da Universidade Federal do Cariri (UFCA). Em doze anos de existência (sete como *Campus* da Universidade Federal do Ceará [UFC] no Cariri e cinco como organização autônoma), a UFCA passou a compor uma reconhecida dinâmica regional enquanto “ator social”. Esse fato, que tem trazido tantas iniciativas e inovações para a sociedade local e regional, deu ensejo à realização da pesquisa aqui proposta.

Para além da construção de um trabalho científico que esta peça doutoral representa, há o fruto do encontro entre uma trajetória de vida sensivelmente pautada na busca por um entendimento mais aprofundado da sociedade caririense a partir de sua constituição institucional e organizacional, e uma função acadêmica consoante com a crença na educação enquanto vetor de mudanças e melhoria da condição humana, em amplos sentidos. O ambiente-objeto da pesquisa confunde-se, dessa feita, com a minha história pessoal como pesquisador, sertanejo por herança. O Cariri cearense adquire papel central da arena e dele emergem alguns questionamentos pertinentes à construção de sua realidade: por que hoje a região encontra-se no correspondente quadro de desenvolvimento? Quais foram as condicionantes históricas que produziram a configuração local atual? Em que medida as disfunções do poder público federal

não promoveram, até hoje, os direitos e garantias fundamentais previstas na Magna Carta de 1988 à região? Em contramão, quais experiências exitosas se mostram como alternativas nas últimas décadas e como diretrizes para um desenvolvimento necessário e uma dinâmica de integração continuada?

Muito provavelmente as repostas exaurem-se quando se encara a histórica relação assistencialista do Estado nacional com a população sertaneja, onde circulam a figura paternalista estatal e a carência de seus tutelados, tal como exaustivamente estudado por nossos cientistas sociais sobre os fenômenos do patrimonialismo, clientelismo ou mesmo do populismo político. Nessa avaliação sobre uma tradição histórico-social orbita uma realidade ambiental e climática, que ora é veementemente “combatida” pelo poder público – ainda que este precise daquela para justificar as recorrentes ações assistencialistas – ora é aceita como um elemento natural inexpugnável que vulnerabiliza, ainda mais, o homem do sertão. Então, como considerar alternativas de mudança de caráter mais estruturante para tal realidade? A educação parecer ser uma solução consensual para um mundo sempre mais globalizado e interconectado por todos os meios dos progressos materiais e institucionais.

Paulo Freire (2008) aposta nas práticas educativas como agentes reais de mudança individual e do meio social. Significa, para o autor, que a educação é um processo constante e infindável na vida humana. Admite-se que, com a mudança que a educação propicia para os indivíduos em termos de consciência e ação, chega-se a uma nova sociedade, mais desenvolvida porque é mais justa e igualitária. A educação superior, no entanto, quando vinculada a decisões políticas de caráter distributivista e a ação de políticas públicas dos entes governamentais, ora é tratada como um bem público e de responsabilidade da sociedade em geral, ora é tratada como um bem de consumo, um serviço comercial administrado pelo mercado e apenas regulado pelo estado.

Bertolin (2009) afirma que Adam Smith talvez tenha sido o primeiro expoente a discutir sobre essa dupla faceta do ensino superior para a produção de conhecimentos, apontando que a educação considerada como um bem público poderia trazer mais benefícios à sociedade em longo prazo. Dias Sobrinho (2013) defende que a educação superior é um dever do Estado, portanto, um bem público, com a “finalidade essencial à formação de sujeitos”. Adquirindo o *status* de direito social evocado pelos sujeitos de uma comunidade política, contribui com a formação cidadã e garante a democratização da sociedade.

Após o fim dos governos militares da América Latina, nos anos oitenta, o processo de redemocratização do Brasil observou, para além de uma mudança paradigmática sobre o que é

o desenvolvimento nacional, um novo movimento político que discute duas temáticas hoje fortemente ligadas à questão da relevância do ensino superior: os novos modelos de desenvolvimento (social) e a educação como um bem público. Essa corrente vem ao encontro dos novos matizes do desenvolvimento, que, em tempos atuais, nos remetem às acepções mais complexas e compreensivas do conceito, incluindo muitos, senão todos, os fatores que possam compor o desenvolvimento num mundo em que as forças produtivas se modificam e avançam a uma velocidade que desafia o tempo e espaço. Não se refere mais apenas às questões econômicas das sociedades (como preconizaram as correntes da Comissão Econômica para a América Latina, a CEPAL, na segunda metade do séc. XX); ampliou-se para uma visão bem mais complexa, que incorpora as dimensões qualitativa e subjetiva, a exemplo do social, ambiental, cultural e político-institucional (CHACON, 2007; SACHS 2004). O conjunto destas dimensões permite, então, introduzir o desenvolvimento como sustentabilidade.

A noção de desenvolvimento sustentável é largamente difundida a partir dos anos 90, quando diferentes discussões, que geraram, por exemplo, o Relatório de Brundtland (de 1987), trouxeram à discussão global a inclusão de todas as variáveis e condicionantes para a manutenção e reprodução da vida humana dentro de parâmetros mínimos de dignidade. A partir de então, teóricos, analistas e governos passaram a incluir em suas agendas o debate sobre a relação entre desenvolvimento e sustentabilidade, entendido como mudanças de caráter mais profundas e permanentes.

É nesse cenário que ocorre a inclusão da educação como uma das grandes forças-motrizes do desenvolvimento humano, capaz de mudar uma sociedade e incrementar a qualidade de vida das populações. Foi nesse período que diversas formas de mobilização transnacional, fomentadas por eventos internacionais, passaram a dar maior peso à educação superior como ferramenta de desenvolvimento, tornando-a foco específico de análises e deliberações com caráter de regime internacional para os governos participantes. Entre esses eventos pode-se citar a Conferência Mundial de Educação Para Todos, em 1990; o Encontro de Nova Délhi, em 1993; a Reunião de Kingston, na Jamaica, em 1996; a Conferência Mundial sobre Ensino Superior, em 1998; e a Declaração de Bolonha, em 1999 (LIMA, 2013).

Estas novas ideias ventiladas pelas mobilizações transnacionais como recursos de mudança de mentalidade e diretrizes para inspirar mudanças na educação também reverberaram no Brasil. A rede federal de ensino superior público brasileiro, a partir de 2003, durante o primeiro governo de Luís Inácio Lula da Silva, introduziu diversos planos voltados para a expansão do ensino superior, a saber: o Plano de Desenvolvimento da Educação, que institui o Programa de

Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), um programa de expansão das universidades federais; o Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES); Programa Universidade Para Todos (Prouni), que insere alunos na rede de ensino superior de instituições privadas; reformula o programa Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), que financia a educação privada. Ademais, cria o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) (RISTOFF, 2013; LIMA, 2013). Pode-se dizer que é nesse contexto que ocorre uma nova “mirada” das políticas públicas para o Semiárido brasileiro, onde se destaca a criação da Universidade Federal do Cariri (UFCA).

A UFCA está presente no Cariri, região político-administrativa e cultural do sul do Ceará, sediada no município de Juazeiro do Norte. A região atualmente observa um rápido crescimento econômico provocado, principalmente, pelo turismo e pelo dinamismo político, social e cultural e por uma consequente atração de investimentos públicos e privados na área de serviços o que torna o território um expoente em todo o estado (CHACON *et al*, 2012). Em 2014, por exemplo, foram estimados aproximadamente 1,4 milhões de habitantes e um PIB *per capita* calculado em pouco mais de R\$ 6,00 (IPECE, 2014). Nesse cenário de novos contextos educacionais, há a abertura expressiva de cursos de nível superior, com 15 instituições oferecendo mais de 50 cursos de graduação, presenciais e à distância (INEP, 2014). Isso tem contribuído para o crescimento econômico regional, apresentando relevantes índices de incremento das economias locais, especialmente nas três maiores cidades que formam a sub-região dos municípios de Barbalha, Crato e Juazeiro do Norte.

Todo o exposto até aqui se configura como a construção reflexiva fundamental desta investigação, ao ponto de inspirar a pergunta de partida da pesquisa resultante neste estudo, exposta a seguir: a partir da perspectiva político-institucional de estudo, como se deu a criação da Universidade Federal do Cariri, inserida em uma estratégia de desenvolvimento territorial e regional? Em outras palavras, o que se buscará compreender é a tessitura das relações sociais pautadas, principalmente, por demandas da sociedade local/regional, que permeiam o processo político-institucional que levou à construção da Universidade Federal do Cariri, processo esse entendido como vetor do desenvolvimento e parte das políticas públicas federais de apoio e incentivo à expansão do ensino superior público no interior do Brasil.

Na busca pelo melhor caminho de exposição desta tese, apresenta-se no próximo subitem a sua estruturação a partir da indicação das abordagens de cada capítulo.

1.1 ESTRUTURA DA TESE

O primeiro capítulo introduz as temáticas do trabalho, explicitando a discussão e a pergunta de partida que norteiam todo o estudo. O segundo capítulo, apresenta a justificativa sobre a escolha do tema a respeito das políticas de expansão do ensino superior brasileiro, a inserção do pesquisador no sistema universitário público da própria UFCA e a experiência acadêmica de ensino para embasar a predileção pelo objeto de pesquisa em estudo. No terceiro capítulo são delimitadas as questões de método iniciais para a pesquisa, enumeradas as escolhas para a caracterização da história da formação da UFCA, o problema que dá sustentação à pergunta de partida e os pressupostos que norteiam a pesquisa. A eles somam-se os objetivos – geral e específicos – e as ferramentas de coleta e análise dos dados propostos nesta fase inicial.

O quarto capítulo apresenta as diretrizes teóricas que balizam a reflexão sobre o tema do desenvolvimento, as teorias fundantes (com foco para a América Latina), o sentido do tema em relação às instituições e o capital humano, assim como se insere a questão regional. Também retrata o panorama do estudo das políticas públicas para a tese, bem como insere as teorias fundantes para a análise dos dados. Na terceira parte, traz à tona os temas basilares de educação superior para a compreensão do objeto em tela, com ênfase à relação estabelecida entre o modelo universitário vigente no Brasil e as perspectivas de desenvolvimento para o país. O quinto capítulo descreve a experiência do período de doutorado sanduíche no exterior, na Universidade de Lisboa, em Portugal, descrevendo as contribuições do estágio doutoral para o conteúdo analítico da tese.

O sexto capítulo traz os achados do processamento dos dados coletados e triangulados. De maneira a primar pela didática do texto, o Capítulo 6 está dividido em duas partes: a primeira trata das cinco dimensões de análise que agrupam os temas de reflexão dos achados da pesquisa, de modo a compor a análise dos dados propriamente dita. Em seguida, aborda, criticamente, as bases político-institucionais de criação da UFCA, respondendo à pergunta de partida.

Por fim, o sétimo capítulo apresenta as considerações finais da tese. Nele é feito um apanhado das discussões estabelecidas no estudo, apresenta as limitações do trabalho e sugere os avanços e as contribuições para o conhecimento científico sobre desenvolvimento, políticas públicas e educação superior, com a instituição universitária no cerne dessas questões. Ao final, estão dispostos as referências e os apêndices da tese.

2 A JUSTIFICATIVA: COMO A INTERIORIZAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR FEDERAL MOLDOU A CONSTRUÇÃO DO TEMA E O PESQUISADOR

É comum à maioria das produções monográficas – incluídas as teses de doutorado – um percurso laboral solitário definido pelos prazos estabelecidos para a aquisição do título acadêmico almejado, frequentemente caracterizado como um produto oriundo da trajetória monocrática de seu autor. Diante disso, muitas peças doutorais fatalmente referem-se somente ao período em que o autor esteve vinculado ao seu programa de pós-graduação, refletindo tão somente aquele estágio da vida do indivíduo.

Entretanto, a pesquisa científica não se justifica unicamente por si mesma, decorre de escolhas profissionais mescladas com opções pessoais, elementos bastantes da formação de um pesquisador consistente. Em outras palavras, um candidato a doutor não é forjado exclusivamente no período regulamentar de sua titulação, mas, sim, de uma sucessão de acontecimentos interiores, exteriores e antecedentes à universidade. Esses condicionantes, por sua vez, necessariamente dotam toda investigação científica de um grau de caráter subjetivo ao pesquisador e compõem a totalidade da justificativa de qualquer estudo monográfico.

A Universidade Federal do Cariri figura como o objeto de estudo desta tese não por uma escolha aleatória e ocasional, mas sim por representar o ponto de intersecção entre a vida profissional – e pessoal – do seu autor e o momento político-institucional do Brasil. Enfoca o trato da educação superior como uma estratégia de desenvolvimento territorial, fato gerador da capilarização da Universidade Federal do Ceará no estado e, conseqüentemente, antecessora da instituição aqui estudada, no âmbito da Região do Cariri cearense.

Assim, para que esta tese possa ser compreendida em sua totalidade, é preciso trazer à luz o percurso do pesquisador-autor deste trabalho, organizado em três principais momentos: a) a conjuntura das políticas de expansão do ensino superior público brasileiro, especialmente as implementadas nos últimos quinze anos, pelo fato de resultarem na criação da Universidade Federal do Cariri; b) a inserção do pesquisador na instituição, seu objeto de estudo, onde realizou as principais etapas da graduação que culminou no mestrado e no doutorado na Universidade Federal da Bahia; e c) as experiências acadêmicas do autor, com atenção para as atividades de ensino, pesquisa, extensão e cultura. Nestes dois últimos pontos, o foco narrativo

mudará para a primeira pessoa, medida adotada para facilitar, para o leitor, tanto o resgate pessoal e profissional quanto a visualização da trajetória contada.

2.1 DAS PRIMEIRAS POLÍTICAS DE FOMENTO DO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO À CRIAÇÃO DA UFCA

O fundamento-mor deste escrito é atinente à maneira como a instituição da universidade se estruturou na América Latina e seus desdobramentos no Brasil até a criação da Universidade Federal do Cariri. A tese como uma reverberação de decisões político-institucionais sucessivas ao longo dos últimos trinta anos, que definem a condução da redemocratização brasileira e a forma como o país tem orientado os investimentos públicos na educação superior.

O processo de expansão das instituições de ensino superior no Brasil é recente se comparado ao das universidades europeias, por exemplo, criadas ainda durante a Idade Média. Mesmo quando colocamos a América Latina em comparação, o país foi o último do continente a inaugurar uma instituição com tal propósito. As primeiras universidades da América espanhola foram fundadas ainda no séc. XVI, sob a figura das escolas superiores; somente trezentos anos mais tarde é que a primeira faculdade de medicina¹ foi instituída no território nacional. Enquanto instituições latino-americanas, como a Universidade de Córdoba, na Argentina, passavam por um processo de modernização já no século XVII (COSTA, 2010), no Brasil são criadas as primeiras universidades somente sob o período da República, como a Universidade do Paraná (UFPR) em 1912 e a Universidade do Brasil (transformada posteriormente na Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ) em 1920.

A segunda metade do século XX inaugurou um novo momento para a educação superior brasileira quando outras IES são inauguradas a partir da agregação de escolas superiores ligadas principalmente ao campo das ciências agrárias, jurídicas, exatas (engenharia) e da saúde (medicina). Exemplo disso é a Universidade Federal do Ceará (UFC), criada no ano de 1954 na cidade de Fortaleza, a partir da fusão da Faculdade de Direito, da Faculdade de Farmácia e Odontologia, da Escola de Agronomia, e da Faculdade de Medicina do Ceará (BRASIL, 1954).

¹ O Colégio Médico-Cirúrgico da Bahia, criado por ordem de D. João VI em Salvador, no ano de 1808, é considerada o embrião da Universidade Federal da Bahia, o que a caracteriza como a instituição de ensino superior mais antiga de todo o país.

Da República Velha ao Governo de João Goulart (1889-1964), os investimentos públicos em setores de base e de infraestrutura, como os transportes e a eletrificação, tensionaram o país à modernidade, trazendo as instituições universitárias junto consigo. O plano legal brasileiro observaria importantes medidas nacionais adotadas nos anos de 1934, com a Magna Carta daquele ano, que destinou diretrizes à educação do país; com a Constituição Federal de 1946, que proporcionou os condicionantes da criação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), tendo sido aprovada, em sua primeira versão, em 1961 (COSTA, 2010); e pela fixação do primeiro Plano Nacional de Educação (PNE) no ano seguinte, que só observaria sua presença na norma constitucional com periodicidade decenal pela Emenda nº 59, de 2009, à Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2009).

É durante o Regime Militar (1964-1985) que o país inicia, timidamente, investimentos no ensino superior público em outros estados federados, concomitante à abertura ao capital privado para a exploração da educação universitária como uma prestação de serviço. O contraponto existente nesse período é a aproximação das normas educacionais anteriores com as diretrizes estadunidenses sobre investimentos sociais, que preconizava o descontínuo gradual do investimento público na educação superior, ainda que o propósito dos acordos internacionais tivessem resultado na vinculação da educação como um vetor do desenvolvimento de capital humano, da criação de fundações de amparo às escolas superiores, da expansão da oferta de vagas e institucionalização do ensino e da pesquisa no nível superior² (COSTA, 2010).

A redemocratização do país a partir de 1985, inaugurou um novo momento para a política da nação, influenciando diretamente os rumos da educação superior brasileira. Diminuída a repressão ao movimento estudantil e intelectual do país, a universidade voltou a ser o cerne do debate sobre que tipo de instituição o Brasil necessitava em educação e pesquisa a partir de então. A necessidade da educação como um bem primeiro voltou a ser debatida pelos grupos sociais organizados, pressionando o estado nacional a incorporar no texto constitucional de 1988 um rol de direitos e garantias fundamentais atinentes ao acesso à educação pública

² Cumpre dizer que nesse ínterim, também, a educação universitária foi encarada como o meio pelo qual o Brasil formaria seu quadro de trabalhadores habilitados ao serviço público. A Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, instituída no ano de 1959 na cidade de Salvador, por exemplo, recebeu professores estadunidenses e enviou docentes aos EUA num acordo de cooperação técnica e científica, com vistas à formação em Administração Pública (EAUFBA, s.d.), o que tornou a Escola uma das referências nacionais nessa área. Diante disso, pode-se ponderar que, enquanto o Brasil estreitava relações com os Estados Unidos, adotando preceitos de estruturação organizacional e didática para suas universidades, a relação destas com organizações análogas no restante da América Latina aparenta ter sido relegada ao segundo plano.

universal gratuita e de qualidade (MARQUES, 2013), geminais da concepção da educação como um bem público (DIAS SOBRINHO, 2013).

Todavia, desde os anos sessenta, a tendência ao investimento privado em educação superior colocava a universidade pública numa situação econômica delicada, que se desenhava ainda em meados do século passado. Isso porque a legislação federal – e a de alguns estados – concedia uma série de benefícios fiscais e administrativos à iniciativa privada, ao passo em que as instituições públicas de ensino superior cada vez menos acompanhavam esse ritmo. Cunha (2007) afirma que “a transição para a democracia levou a uma inflexão na política de subsídios indiscriminados às instituições privadas de ensino”, num momento em que a pressão popular e social almejava mais investimentos nas universidades públicas. Essa “inflexão” proposta pelo autor denota a mudança da forma de financiamento público do ensino superior privado, que assumiu novas formas ao longo dos anos, exemplificada na criação de políticas públicas destinadas ao acesso dos universitários na rede privada de educação universitária.

A década de 1990 inicia um conjunto de políticas públicas objetivadas a elevar o número de matrículas no nível superior. A primeira, apontado por Cunha (2007), sob o governo de Fernando Henrique Cardoso, se refere à legalização feita pela LDB da atividade das instituições particulares de ensino superior, em ascensão desde a década de 1960, com uma indistinta “concepção mercantil da educação”. Ocorre que a iniciativa privada se alastrou numa velocidade visivelmente superior à rede pública, ainda que esta fosse gradualmente investida de recursos financeiros em detrimento ao ensino básico e fundamental público (BERTOLIN, 2009).

O segundo aspecto diz respeito às políticas públicas de acesso às vagas universitárias privadas com recursos governamentais, exemplificadas pela instituição do Crédito Educativo (Lei nº 8.436, de 25 de junho de 1992) à época do governo de Fernando Collor (1990-1992). Introduziu-se também o Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior (FIES) (Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001) no governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), com vistas a financiar, por meio de empréstimo de recursos públicos, a investidura de alunos em cursos de graduação na rede privada de IES. Já na era da gestão de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), o Programa Universidade Para Todos (Prouni) (Lei 11.096, de 13 de janeiro de 2005), se tornou factível a todos os cidadãos brasileiros que almejam bolsas de estudo parciais ou integrais para estudar em instituições privadas de ensino superior, desde que atendam a três requisitos formais e objetivos (renda familiar vulnerabilidade social e proveniência da rede pública de ensino básico) e subjetivos (autodeclaração de etnia) (BRASIL, 2005).

Outra política pública importante para o fomento da educação universitária nacional – ainda no governo de Luís Inácio Lula da Silva – é o Reuni, o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007). Ele tem como mote “ampliar o acesso e a permanência na educação superior” a partir da “expansão física, acadêmica e pedagógica da rede federal de educação superior” (MEC/BRASIL, 2010). Do ponto de vista financeiro, uma das propostas do Reuni é o incremento do orçamento das IFES visando sua expansão e interiorização no país. Conforme o primeiro relatório de execução do Programa (MEC, 2010), no final do ano de 2007 havia 54 universidades federais, das quais 53 aderiram ao projeto. Nove anos mais tarde, praticamente todas as 63 IFES existentes no país tiveram a contribuição dos recursos oriundos do Reuni em suas expansões³.

No bojo desta expansão e interiorização da educação superior pública situou-se a Universidade Federal do Ceará, que à época do lançamento do Reuni dispunha de três *campi*⁴ em Fortaleza, uma faculdade de medicina na cidade de Sobral, região norte do estado; e outra unidade de igual natureza na cidade de Barbalha, no sul cearense. Somente com a adesão ao Programa Reuni em 2008, é que há uma expansão pelo interior, inaugurando os *campi* de Sobral e o do Cariri, sediado em Juazeiro do Norte. Eles efetivamente iniciaram suas ações no ano de 2006 (antes do Reuni), sendo que o segundo funcionou por 18 meses em dois prédios cedidos pela Universidade Regional do Cariri (URCA), mas somente com o Reuni em 2007-2008 é que a UFC inaugura as instalações físicas próprias e efetiva suas atividades nos dois espaços, por meio da consolidação dos primeiros bacharelados, aumento da política de assistência estudantil, fomento à pesquisa e extensão e planejamento de novas graduações. E é exatamente nesse lapso temporal que se inicia a criação da UFCA, conforme será descrito a seguir.

2.1.1 Os antecedentes da criação da UFCA: o Reuni e o Campus Cariri

O breve traçado histórico da Universidade Federal do Cariri aponta que ela é concebida a partir de uma demanda local ainda nos anos 2000, momento em que a Universidade Federal do Ceará, estimulada por um anseio social e político regional, criou no ano de 2002 o Curso de Medicina

³ Cumpre assinalar que a UFCA ainda recebe recursos financeiros federais oriundos do REUNI.

⁴ Os *campi* da UFC em Fortaleza são: Benfica, onde está instalada a Reitoria da universidade, *Campus* do Porangabussu e o *Campus* do PICI.

do Cariri em Barbalha/CE, embrião do Campus Avançado da UFC no Cariri, instalado em 2006 contendo cada *campi* em Barbalha, Crato e Juazeiro do Norte.

A expansão da rede federal de ensino superior brasileira é constituída por três fases sequenciais: a interiorização, de 2003 a 2007; a estruturação, de 2008 a 2012; e a expansão propriamente dita, de 2012 a 2014 (MEC, 2014). No que tange à UFC Cariri, o início de suas atividades é tido ainda na etapa da interiorização, quando os primeiros cursos efetivamente são abertos, mas somente com o advento da estruturação é que suas instalações físicas próprias são incorporadas à universidade em virtude dos repasses orçamentários feitos pelo MEC via Reuni. Esses dois momentos apresentam significativo avanço quantitativo do número de cursos presenciais ofertados pelo *Campus* Cariri em sete anos de existência (2006-2013), conforme o Quadro 1.

Quadro 1: Demonstrativo da evolução dos cursos de graduação e pós-graduação da UFC Cariri.

Universidade Federal do Ceará – <i>Campus</i> Cariri e Universidade Federal do Cariri		
Cursos implantados por período de expansão		
<p>Período Pré-Expansão 2000 – 2002</p> <p>2002: Criação do Curso de Medicina do Cariri</p>	<p>Nível: Graduação <i>Cidade: Barbalha/CE</i> Medicina</p>	
<p>Interiorização 2003 – 2007</p> <p>2006: Implantação da UFC <i>Campus</i> Cariri</p>	<p>Nível: Graduação <i>Cidade: Juazeiro do Norte/CE</i> Administração Biblioteconomia Engenharia Civil Filosofia</p>	<p>Nível: Graduação <i>Cidade: Crato/CE</i> Agronomia</p>
<p>Estruturação 2008 – 2012</p> <p>2008: Inauguração das Instalações da UFC <i>Campus</i> Cariri em Juazeiro do Norte</p> <p>2010: Inauguração do <i>Campus</i> Crato</p>	<p>Nível: Graduação <i>Cidade: Juazeiro do Norte/CE</i> Administração Pública Jornalismo Design de Produtos Educação Musical Engenharia de Materiais</p>	<p>Nível: Pós-Graduação <i>Cidade: Juazeiro do Norte/CE</i> Mestrado em Desenvolvimento Regional Sustentável Especialização em Gestão Social do Desenvolvimento</p>

<p>Período Pós-Expansão (enquanto UFCA) 2013-2016</p> <p>2013: Criação da UFCA</p>	<p>Nível: Graduação</p> <p><i>Cidade: Brejo Santo/CE</i></p> <p>Interdisciplinar de Ciências Naturais e Matemática</p>	<p>Nível: Pós-Graduação</p> <p><i>Cidade: Juazeiro do Norte/CE</i></p> <p>Mestrado Profissional em Biblioteconomia</p> <p>Especialização em Gestão em Ambientes de Informação</p> <p>Especialização em Inovação Social e Economia Solidária</p> <p>Especialização em Permacultura</p>
	<p><i>Cidade: Icó/CE</i></p> <p>História</p>	<p><i>Cidade: Barbalha/CE</i></p> <p>Residência Médica em Cirurgia Geral, Clínica Médica, Medicina de Família e Comunidade, Obstetrícia/Ginecologia e Pediatria</p>

Fonte: elaboração própria, a partir de dados da UFCA (2016), 2016.

Para além da existência dos cursos de graduação e pós-graduação presentes no portfólio da instituição, projetos de extensão iniciados no ano de 2007, em diferentes áreas do conhecimento, contribuíram duplamente para o estabelecimento de um *Campus* avançado, aproximado da realidade e da sociedade local e para a atuação extensionista de seus professores e estudantes.

2.1.2 Uma universidade no sertão: a UFCA como entidade nova e regional

Um aspecto merece relevante destaque acerca da constituição da universidade retrocede ao ano de 2003. Já existia um parecer da Comissão de Educação do Senado Federal (Parecer N° 1.861, de 2003) favorável à criação da UFCA. Oito anos mais tarde, o Projeto de Lei 2.2008/11 iniciou sua tramitação no Congresso Nacional no dia 31 de agosto. Dois anos mais tarde, no dia 12 de junho de 2013, o processo foi encerrado na Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei foi convertido em lei ordinária, sendo a nova IES efetivamente criada. Isto caracterizou uma rapidez para projetos desta natureza, destacando a ação da pressão regional no parlamento para acelerar a decisão.

Assim, no ano de 2013, a Lei Federal n° 12.826 (BRASIL, 2013) desmembrou o *Campus* Cariri da UFC e lhe deu autonomia sob a forma de uma universidade nova e independente: a Universidade Federal do Cariri. Ademais, criou mais dois *campi* para a nova universidade nas

cidades de Brejo Santo e Icó, e agregou o Centro de Pesquisa e Pós-Graduação do Semiárido (CPPS), que abriga o Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional Sustentável (PRODER) e o Mestrado em Desenvolvimento Regional Sustentável (MDER) (UFCA, 2013).

Desde sua gestação, a UFCA tem como característica uma diferença das demais universidades federais brasileiras; aí apontada por Chacon *et al* (2012) como uma “condição de estrutura diferenciada” do Campus Cariri. As autoras se referem ao fato da unidade ter sido constituída sem a figura do departamento, formando um corpo de docentes e técnicos em uma mesma composição acadêmica e administrativa, propiciando a fluidez de ação entre as pessoas, a interdisciplinaridade entre pesquisa-extensão-ensino e a congregação de toda a comunidade acadêmica local.

Convém ponderar que a implantação da nova universidade do Cariri foi conduzida, no mesmo ano da emissão do PL 2.2008/11 ao Congresso Nacional, do Projeto de Implantação da UFCA, conduzido pela Reitoria da UFC em conjunto com a Direção do Campus Cariri, tendo como objetivo central a “discussão e definição de princípios, estratégias e ações para implantação e estruturação da futura UFCA” (UFC, 2011). A partir daí, foram constituídos sete Grupos de Trabalho (GTs) geridos por servidores da UFC e coordenados pela Direção do Campus Cariri, que atuaram entre os meses de maio de 2012 e novembro de 2013 (UFCA, 2016).

Não parece exagero afirmar que o empoderamento das pessoas interessadas em discutir os aspectos constitutivos da futura universidade, ora nos GTs ora nos seminários de implantação, aproximou de fato a sociedade local ao debate sobre o tipo de instituição de ensino superior desejada e em processo de formação na região. Os fóruns e audiências públicas (realizadas inclusive em Brejo Santo e Icó/CE) “foram iniciativas próprias do Campus Cariri (...) que evidenciaram a participação proativa e protagonista da comunidade acadêmica local no processo de discussão e planejamento da nova universidade” (UFCA, 2016), na forja do viés *multicampi* da universidade.

Outro desdobramento da movimentação participativa dos atores institucionais permeia o processo de instituição das unidades acadêmicas dos *campi* de Brejo Santo e Icó/CE, assumindo uma “postura temática” ao absorverem para si a formação de docentes em licenciaturas interdisciplinares no Instituto de Formação de Educadores (IFE) e a ressignificação paradigmática do sertão brasileiro pelo Instituto de Estudos do Semiárido (IESA).

O compromisso regional transparece no conjunto de itens culturais da instituição, como na missão de “promover conhecimento crítico e socialmente comprometido para o

desenvolvimento territorial sustentável” (UFCA, 2016, p. 1, grifo nosso) e, em alguns de seus valores, como “ser parte da comunidade e valorizar a cultura regional” e “comprometimento com a responsabilidade social e sustentabilidade” (UFCA, 2016, p. 1). A identidade visual (brasão e marca), por sua vez, foi concebida com influência dos elementos ambientais, culturais e sociais do Cariri cearense, como pode ser visto na Figura 1:

Figura 1: Brasão e Marca da UFCA.



Fonte: Guia de Reprodução de Marca da UFCA, 2015.

Os ícones presentes no escudo do brasão fazem menção direta à imagem natural do Cariri: o azul do plano de fundo representa o céu da região; o Soldadinho-do-Araripe, ave nativa e endêmica, repousa sobre um galho de Pequi, árvore comum na flora local. A Chapada do Araripe, formação rochosa pertencente ao horizonte caririense, divide o plano celeste com o sol sempre constante (UFCA, 2015). A marca, por sua vez, retém cores representativas do território e suas curvas conotam a fluidez entre os diferentes princípios da universidade.

Diante do exposto até aqui, transparece a relevância do caráter regional para a formação da Universidade Federal do Cariri, apontando fortemente para si mesma como o resultado de uma política pública federal que conseguiu equilibrar os princípios da necessidade e da particularidade do ambiente onde interage. Entretanto, a decisão da implantação da UFCA observou não somente o impacto político e institucional, mas também a realidade do Cariri cearense, fatores capazes de atrair uma organização de tal magnitude.

2.1.3 Razões regionais para se criar uma universidade no interior do Ceará

O PL 2.2008/11, convertido na lei de criação da UFCA, já apontava a relevância que o Cariri possui no âmbito do Ceará e de todo o Nordeste, ressaltando aspectos sociais, econômicos e culturais daquele espaço. O referido documento, todavia, já coloca a região do Centro-Sul do estado também na zona de atuação da universidade ao instituir a cidade de Icó como detentora do quinto *campus* a ser criado. Dessa feita, a justificativa regional apresentada neste subitem se referirá à macrorregião cearense do Cariri e Centro-Sul. A Figura 2 abaixo indica a localização geográfica das duas regiões na divisão administrativa do estado.

Figura 2: Localização geográfica do Cariri e do Centro-Sul.



Fonte: Adaptado de IPECE, 2007.

As regiões do Cariri e do Centro-Sul, juntas, representam o início da colonização portuguesa no interior do Nordeste brasileiro, especialmente no tocante à história do Ceará. Foi em Icó

(Centro-Sul) que os primeiros desbravadores vindos da Paraíba, Bahia e Pernambuco alcançaram as terras anteriormente habitadas por índios ainda no séc. XVII (MDA, 2011); de lá seguiram com a ocupação do restante da região, guiando-se pelo curso dos rios, edificando cidades e catequizando as tribos. Um dos resultados do contato com os nativos – como os Cariús, os Pacajus, os Icós, os Jucás e os Kariris (DEUS, 2009) – foi o “empréstimo” de seus nomes para algumas cidades locais, e mais notadamente ao próprio nome do Cariri cearense.

Os aspectos regionais mais relevantes podem ser agrupados em cinco dimensões complementares e comunicantes (demografia e sociedade; infraestrutura; economia e finanças⁵), de modo a elucidar a tratativa diferenciada dada ao território que o destaca na configuração político-administrativa estadual e federal.

I – Aspectos sociais e demográficos (IPECE, 2014): O Cariri e o Centro-Sul concentram uma população estimada em 1.386.310 habitantes, que cresce a uma taxa média anual de 1,34%, numa área de 28.972,0 km² dividida em 42 municípios diferentes⁶. A densidade demográfica, no ano de 2014, era de 48,4 hab./km². Além disso, é limítrofe com os estados da Paraíba, Pernambuco e Piauí. Integra um plano estadual da Mesorregião da Área de Proteção Ambiental (APA) da Floresta Nacional do Araripe (FLONA). No que concerne à oferta de condições de saúde, os indicadores apontam a existência de 0,6 unidades de saúde, 2,9 leitos e 7,6 profissionais da área por dez mil habitantes em 2013. A taxa de mortalidade infantil, para o mesmo ano, foi calculada em aproximadamente 15 crianças a cada mil nascidos vivos.

As taxas de escolarização apresentam índices elevados em valores líquidos de 80,4% da população local no ensino fundamental, mas apenas 47,5% no ensino médio. Em 2013, havia uma média de 33,7 alunos por sala de aula em todos os municípios. Os dados de emprego e renda mostram que o setor de serviços foi o que mais empregou na região em 2013, com 84.168 postos de trabalho, seguido pelo comércio (29.967 trabalhadores formais) e pela indústria, com 26.088 carteiras de trabalho assinadas.

⁵ As quatro primeiras dimensões são colocadas pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) em sua última publicação do Perfil Básico Regional (PBR) do Ceará referente ao ano de 2014, elaborado com a mescla de dados próprios e de outras organizações estaduais e federais. O documento pode ser acessado em: http://www2.ipece.ce.gov.br/estatistica/perfil_regional/Perfil_Regional_R8_Cariri_Centro_Sul_2014.pdf.

⁶ São 29 municípios no Cariri cearense: Abaiara, Altaneira, Antonina do Norte, Araripe, Assaré, Aurora, Barbalha, Barro, Brejo Santo, Campos Sales, Caririáçu, Crato, Farias Brito, Granjeiro, Jardim, Jati, Juazeiro do Norte, Lavras da Mangabeira, Mauriti, Milagres, Missão Velha, Nova Olinda, Penaforte, Porteiras, Potengi, Santana do Cariri, Salitre, Tarrafas e Várzea Alegre. Por sua vez, 13 municípios compõem o Centro-Sul: Acopiara, Baixio, Cariús, Catarina, Cedro, Icó, Iguatu, Ipaumirim, Jucás, Orós, Quixelô e Umari, conforme divisão administrativa do Ceará atualizada pela Lei Complementar nº154 do ano de 2015.

II – Infraestrutura (IPECE, 2014): o saneamento básico da população do Cariri e Centro-Sul se aproxima de 205 mil ligações de água encanada aos usuários (entre residenciais, públicos e do setor produtivo), ao passo em que apenas 31.515 ligações de esgotamento sanitário foram catalogadas em 2013. A energia elétrica, por sua vez, apresenta informações condizentes com as características urbano-rurais da região: 363.580 consumidores urbanos (primeiro lugar), 105.631 rurais (segunda posição), 26.018 comerciais (terceiro lugar), 7.423 em instituições públicas (quarta posição), 998 industriais (quinto lugar) e 76 de uso próprio da companhia de energia elétrica.

III – Economia e finanças (IPECE, 2014): no ano de 2012, o PIB *per capita* do Cariri e Centro-Sul foi calculado em R\$ 6.235, enquanto que o referente a preços de mercado foi de R\$ 8.451.365. A composição de seu cálculo apresenta 80,4% oriundos do setor de serviços, 15,4% da indústria e apenas 4,2% da agropecuária local. Os municípios que concentram as maiores receitas totais, em ordem decrescente, são Juazeiro do Norte, Iguatu e Crato. A explicação é a concentração do comércio e serviços nestas cidades, colocando-as como polos desses setores. A receita total estadual em 2013 foi calculada em R\$ 396.812,00 e a federal somou R\$ 377.085,00.

O dinamismo social, cultural e econômico ocasionado pela ascendente incrementação da economia local, haja vista a posição estratégica do Cariri e Centro-Sul tanto no estado quanto no Nordeste, fez os investimentos privados e públicos aumentarem os recursos ali aplicados. No âmbito estadual, houve a criação da Região Metropolitana do Cariri⁷ no ano de 2009 (Lei Complementar nº 78, de 26 de junho de 2009), com o objetivo de atrair investimentos públicos e privados sob a perspectiva de uma ótica de um tratamento institucional diferenciado, dando maior ênfase ao Triângulo Crajubar (Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha).

⁷ Formada por nove municípios: Barbalha, Cariri, Crato, Santana do Cariri, Nova Olinda, Farias Brito, Missão Velha, Jardim e Juazeiro do Norte, sendo que este município figura como a sede administrativa do conglomerado.

deste trabalho aponta seu desenvolvimento na expansão da Universidade Federal do Ceará, que fez um pesquisador.

2.2 A INSERÇÃO DO PESQUISADOR NO OBJETO ESTUDADO: OS CAMINHOS RUMO AO DOUTORADO EM ADMINISTRAÇÃO

Esta tese que aqui se desvela é, conforme trago momentos pessoais para o texto, fruto de uma história de vida. Sou filho de uma professora que me levava, durante meus primeiros anos, na infância, para seu local de trabalho, onde eu ficava observando sua preparação de aulas, ainda que não participasse delas. Meu pai é um médico sensivelmente voltado à medicina comunitária e da família, fortemente engajado na política e defensor do potencial transformador da educação na vida das pessoas. Acredito que essas duas figuras paternas compuseram meu desejo de ser docente, ainda que este só se revelasse em minha fase adulta.

Relatos maternos apontam que eu sempre fui dedicado aos estudos. Nas férias escolares, por exemplo, costumava pedir que me fossem comprados livros didáticos para que não ficasse sem atividades durante os recessos. Mais tarde, na adolescência, meu pendor para a profissão se materializava em alguns breves momentos de descontração: fragmentos de memória informam que eu figurava sempre como o “professor” quando na companhia dos irmãos e primos próximos, de tal maneira que eu antecipava a leitura de matérias dos anos seguintes a fim de ter conteúdo para repassar. Todavia, esse atributo pouco foi desenvolvido em virtude de uma personalidade bastante tímida que só iria ser desconstruída no ingresso no ensino superior.

Aos dezessete anos, em 2003, fui aceito como acadêmico da Universidade Regional do Cariri (URCA) para o Bacharelado em Direito, o que me trouxe comodidade por representar um grau de educação correspondente aos anseios – na época – de me tornar um burocrata do governo brasileiro. Por três anos seguidos, minha experiência universitária se circunscreveu à formação técnica voltada ao mundo jurídico, que me afastava gradualmente da docência.

Contudo, no segundo semestre de 2006, a Universidade Federal do Ceará inaugurou o *Campus Avançado do Cariri* (UFC Cariri) alinhado com as propostas de interiorização do ensino superior e, em seguida, do Reuni nas cidades de Juazeiro do Norte e Crato, incorporando o já existente Curso de Medicina na vizinha Barbalha. Nesse mesmo ano, a URCA atravessava uma prolongada fase de greve de professores e alunos, o que me fez atender às chamadas para o primeiro vestibular da UFC no Cariri, em especial para o Curso de Administração. Dessa forma,

a aprovação na nova seleção me inseriu na primeira turma do bacharelado pretendido, ainda em 2006.

Apesar de compor concomitantemente o corpo discente das duas instituições⁹, o que demandou empenho reforçado nos meus estudos, paulatinamente fui aproximando dos grupos de pesquisa e extensão recém-criados em minha nova casa, pois eram significativas novidades para mim. No ano seguinte, consegui uma bolsa de extensão no Laboratório Interdisciplinar de Estudos em Gestão Social (LIEGS) (onde continuo até hoje) orientada pelo prof. Ms. Jeová Torres Silva Júnior, e essa foi a experiência determinante para a minha (re)aproximação com a carreira docente.

Até o ano de 2010, me integrei remunerada e voluntariamente em todas as atividades que a universidade me ofereceu: fui membro de outros grupos de pesquisa e extensão, monitor de disciplinas, ministrante de minicursos para o ensino médio, dentre outras. Destaco ainda minha entrada no Laboratório de Estudos Avançados em Desenvolvimento Regional do Semiárido (LEADERS) sob a orientação da profa Dra. Suely Salgueiro Chacon, ambiente que aguçou minha desenvoltura na pesquisa científica e na escrita de artigos apresentados e publicados em eventos nacionais e internacionais.

Em meados do último ano da graduação em Administração, eu já havia cristalizado minha intenção em prosseguir na carreira docente, enxergando o mestrado acadêmico como o passo natural seguinte. Minha monografia de graduação versou sobre o entendimento do território como estratégia de desenvolvimento territorial na visão dos agentes planejadores e/ou executores de políticas públicas para o Cariri cearense¹⁰. Na cerimônia de colação de grau eu já havia recebido o resultado favorável de aprovação em dois programas, no Mestrado Acadêmico em Administração da Universidade Estadual do Ceará (UECE) e no Mestrado Acadêmico em Administração no Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (NPGA/EA/UFBA), opção esta a acolhida.

A conclusão da graduação em Administração representou o fim do ciclo da minha vida pertencente ao momento que denomino de “primeira fase no sertão”, que vai antes mesmo do meu nascimento – com a história de minhas famílias paterna e materna – até a completude do

⁹ A graduação em Direito foi concluída no final do ano de 2007, mas não dei continuidade à carreira jurídica.

¹⁰ A monografia intitulada “A Visão de Território Como Estratégia de Desenvolvimento: Um Olhar Sobre a Criação de Políticas Públicas Para Barbalha, Crato e Juazeiro do Norte /CE” foi orientada pela profa. Dra. Suely Salgueiro Chacon e coorientada pelo prof. Ms. Jeová Torres Silva Júnior. Um sumário executivo foi publicado na Revista NAU Social, V. 3, N. 4, 2012, e está disponível para acesso em: <<http://www.periodicos.adm.ufba.br/index.php/rs/article/viewFile/199/157>>.

ensino superior. É durante este período que aguço uma causa íntima, força motriz em todo o bacharelado: a busca pelo entendimento do sentido da sociedade a partir da análise de suas organizações. Confortável é crer que minha sensibilização aos estudos organizacionais tenha se originado de tal necessidade, fazendo-me um investigador atuante nesse campo de estudo.

A segunda etapa da vida é inaugurada com a saída do semiárido e o ingresso no litoral baiano, mais precisamente na cidade de Salvador, no ano de 2011. Para além das atividades previstas para o Mestrado em Administração pela UFBA, atuei fortemente em outros espaços de construção do conhecimento da Escola de Administração, notadamente em dois ambientes: o primeiro envolve a extensão universitária no momento em que integrei a Incubadora Tecnológica de Economia Solidária e Gestão do Desenvolvimento Territorial da Escola de Administração da UFBA (ITES/EAUFBA). A Incubadora é coordenada pelo meu orientador de mestrado, o prof. Dr. Genauto Carvalho de França Filho, local onde pude aliar minha atuação técnica na incubação de empreendimentos econômicos solidários, que acabou se tornando meu objeto de dissertação¹¹.

Ainda na UFBA, em 2012, me integrei ao Observatório da Formação em Gestão Social (OFGS), tendo minhas ações concentradas na equipe editorial da Revista NAU Social enquanto Editor Assistente (2012-2013) e Editor Executivo (2013-presente) juntamente com a profa. Dra. Rosana de Freitas Boullosa. Destaco essa fase, pela importância dela ao meu aprendizado enquanto pesquisador e editor de periódico científico, que reverberou na atuação junto a outros periódicos nacionais em seus corpos de avaliadores e comissões editoriais.

A conclusão do mestrado no ano de 2013 foi sucedida pela minha investidura no magistério superior por meio de seleção para docente temporário na Escola de Administração da UFBA, onde atuei nas graduações em Administração e Secretariado Executivo, assumindo turmas e orientando Trabalhos de Conclusão de Curso (TCCs). Juntamente com as atividades em sala de aula, fui selecionado como aluno especial do Doutorado acadêmico também do NPGA entre os meses de outubro daquele ano e janeiro seguinte. Nesse mesmo interstício, dois marcos profissionais me encaminharam definitivamente à carreira docente numa IFES: a aprovação no Doutorado do NPGA/EA/UFBA como aluno regular, iniciado em março de 2014; e aprovação

¹¹ A dissertação intitulada “Incubadoras de Economia Solidária e Extensão Universitária: Possibilidades e Inovação” foi orientada pelo Prof. Dr. Genauto Carvalho de França Filho e defendida em março de 2013. O texto integral está disponível para leitura no Repositório Institucional da UFBA por meio do seguinte endereço: <http://www.adm.ufba.br/sites/default/files/publicacao/arquivo/dissertacao_ives.pdf>.

no concurso público para o magistério superior da UFCA, tendo a posse no cargo ocorrida em junho do referido ano.

Apesar do doutoramento em curso, iniciei minha terceira fase da vida – a volta ao sertão – num contexto de retomada da vida anterior, todavia não mais como aluno, mas, sim, como membro do corpo de professores da Universidade Federal do Cariri.

2.3 A EXPERIÊNCIA ACADÊMICA E PROFISSIONAL DO PESQUISADOR: PRIMEIRAS CONTRIBUIÇÕES AO ENSINO SUPERIOR

Minha entrada na UFCA como professor, em junho de 2014, coincidiu com outro momento importante de minha trajetória docente: o convite para ocupar o cargo de Vice-Diretor do Instituto de Estudos do Semiárido (IESA), uma das sete unidades acadêmicas da universidade localizada no *Campus* Icó, onde permaneci até julho do ano seguinte. Nos seis meses posteriores, assumi a Direção da unidade (e em adição, do *campus*) e pude atuar mais fortemente interna e externamente no tocante aos assuntos pertinentes à gestão do IESA. Para que tudo fosse possível, participei ativamente das diversas instâncias colegiadas deliberativas da UFCA, tanto as impostas por força do cargo quanto as facultadas ao corpo docente, posta minha crença de que uma universidade em construção demanda de sua comunidade acadêmica o amplo compromisso formal – e moral – de participação na formação de sua estrutura física e social.

Durante esse período, participei ativamente da implantação do próprio IESA, bem como do Bacharelado em História com ênfase em Gestão do Patrimônio Socioambiental e em Gestão do Patrimônio Histórico e Cultural (primeira graduação criada pelo *Campus* Icó), curso no qual lecionei as disciplinas Produção Textual e Introdução à Sociologia. Além da prática de gestão e docente, também fui proponente/coordenador de dois projetos de extensão universitária, uma ação de pesquisa, uma de monitoria e uma iniciativa de cultura, tendo – ao todo – oito alunos de graduação sob minha orientação. A intensidade de ter sob meus cuidados tantas atribuições satisfazia gradativamente meu desejo de contribuir para um ensino superior holístico e gerador de amplas oportunidades aos discentes.

Em julho de 2015, recebi um convite da Coordenação do Bacharelado em Administração Pública da UFCA, *Campus* Juazeiro do Norte, para dividir a disciplina de Redes e Arranjos Institucionais de Cidades e Territórios com outro docente do curso. Essa oportunidade me

aproximou das atividades na sede da instituição, me integrou à dinâmica daquele espaço e tornou meu trabalho mais ténue com os discentes do referido curso.

Em dezembro, solicitei formalmente minha remoção à Juazeiro do Norte em virtude de um conjunto de fatores que me levaram ao encerramento das minhas contribuições em Icó, ao tempo em que fui recepcionado pelo Centro de Ciências Sociais Aplicadas (CCSA) com a perspectiva de atuação integrada nos Cursos de Administração e Administração Pública.

Dessa forma, estabeleço como justificativa principal para a condução da pesquisa científica proposta para esta tese, a relevância da expansão e interiorização da rede federal de universidades, uma vez que estas são vetores do desenvolvimento territorial ao proporcionar às pessoas o acesso à educação superior pública e de qualidade em suas próprias regiões, e potencializaram o crescimento profissional, colocando minha trajetória de vida pessoal como exemplo.

Diante da compreensão dos fatores motivadores pessoais e profissionais, e da definição do objeto de investigação, é detalhado, no capítulo seguinte, o percurso metodológico definido para o rito da pesquisa desta tese.

3 DA INQUIETAÇÃO À REVELAÇÃO: AS QUESTÕES DE MÉTODO OBSERVADAS NO PERCURSO DA PESQUISA

Justificar a realização de uma construção intelectual doutoral indica haver sentido em sua execução, corroborada pela condição de que toda pesquisa científica tem seu nascedouro em uma inquietação, mínima que seja, provocada pela curiosidade humana. Desperta, a partir daí, a necessidade de desnudar os meandros que compõem a natureza do fenômeno social ou da materialidade apresentada, de modo que a instigação derivada da incerteza constitui-se como causa da mudança que as sociedades realizam através da história.

A posição privilegiada que o conhecimento passou a figurar, com o advento do Iluminismo, fez evoluir o pensamento científico, desenvolvendo o princípio do método centrado na racionalidade das ferramentas de pesquisa, convertidas na objetividade imprescindível para a confiabilidade sobre as verdades produzidas, ao tempo em que é desprovida, dessa feita, dos indesejáveis destoamentos provocados pela subjetividade dos sentimentos humanos.

Entretanto, não parece ser coerente acreditar que inexista passionalidade na pesquisa científica quando analisamos os motivos justificantes de sua execução. Os argumentos expostos no capítulo anterior, por exemplo, apontam para uma tênue fronteira entre o pesquisador e o objeto por ele definido, o que, na presente tese, revela haver interesse e reflexo pessoal no desvelar das condicionantes da criação da UFCA, no Cariri cearense. Portanto, este tópico detalha todo o percurso metodológico a seguir pelo investigador com vistas a chegar às conclusões da tese, desde a definição do problema central da pesquisa até os recursos de análise dos dados.

3.1 O INÍCIO DO CAMINHO: A DELIMITAÇÃO DA PESQUISA

A confecção do conhecimento na atualidade é constituída pelo cumprimento de fases e procedimentos ditados pelo rigor científico das diferentes metodologias de pesquisa disponíveis ao investigador. Para que este possa constar quais “caminhos” percorrer, tarefa primeira é a definição do problema, que neste estudo é envolvido por questões complexas que tratam, ao mesmo tempo, da dinamização socioeconômica da região assinalada e da criação da Universidade Federal do Cariri (objeto da investigação).

Isso porque, em primeiro lugar, cumpre analisar a lógica da dinâmica política, institucional e social do Cariri cearense, para depois enxergar a criação da UFCA nesse cenário. Em outros termos, a busca de respostas para a pergunta de partida considera: 1) as demandas da sociedade civil caririense por ensino superior público; 2) a organização do corpo político regional, estadual e federal (deputados, prefeitos etc.); como também 3) o alinhamento entre as políticas públicas para a expansão do ensino superior local/nacional e as diretrizes internacionais para a educação universitária pública na atualidade.

Outro ponto a ser destacado se alia ao momento em que as IES experimentaram sua nova fase de crescimento, que coincidiu com o desenvolvimento de base a partir do Brasil democrático do ensino dos anos oitenta pós-ditadura militar, ao tempo em que alguns outros países da América Latina já haviam passado por mesmos processos (Chile e Argentina, por exemplo). A expansão do ensino superior, então, surge como uma bandeira da redemocratização brasileira, que tem como objetivo o acesso à educação como a materialização dos direitos sociais e humanos, dada por meio de políticas públicas redistributivas. A gestão das propostas de interiorização do ensino superior se torna central. Além disso, ainda há os efeitos de uma longa trajetória da pouca importância atribuída à educação, até mesmo no Brasil republicano, até as últimas três décadas, período coincidente com o momento pós-ditadura militar.

Concomitantemente, grande parte das novas universidades nacionais, implantadas nos últimos dez anos, foi criada, fazendo emergir casos emblemáticos de IES originadas em porções do território brasileiro antes postas à margem da educação superior federal, em um contexto de notória expansão e interiorização. A UFCA, então, exemplifica essa afirmação e conduz à pergunta de partida que norteia a tese: a partir da perspectiva político-institucional de estudo, como se deu a criação da Universidade Federal do Cariri, inserida em uma estratégia de desenvolvimento territorial e regional?

Em outras palavras, o que se intenta compreender é a tessitura das relações institucionais e políticas pautadas, principalmente, por demandas sociais e econômicas locais e regionais, que permeiam a construção da Universidade Federal do Cariri para contribuir com o desenvolvimento da Região do Cariri cearense. Ademais, representa parte das políticas públicas federais de apoio e incentivo à expansão do ensino superior público no interior do Brasil. Para responder tal questionamento norteador, foram estabelecidos os objetivos da pesquisa, dispostos a seguir:

a) Objetivo Geral: Analisar como se efetivou, a partir da perspectiva político-institucional, a criação da Universidade Federal do Cariri como uma estratégia de desenvolvimento territorial para o sul cearense;

b) Objetivos Específicos

1. Conhecer as diretrizes nacionais e internacionais de expansão do ensino superior e propostas de interiorização para o desenvolvimento territorial por meio de projetos ligados à educação e formação de pessoas;
2. Analisar o contexto sócio-político da Região do Cariri que a transformou em um polo educacional;
3. Identificar e analisar o processo de criação da Universidade Federal do Cariri – atores, negociações e instâncias envolvidas;
4. Analisar a inserção da UFCA na rede de universidades federais e estaduais do Estado do Ceará, em termos de cooperação e atividades integradas (projetos de pesquisa, pós-graduação ou extensão).

Apesar da singularidade do objeto enfatizado, abstrusos são os meandros do estabelecimento do *Campus* da UFC no Cariri e, conseqüentemente, da criação da UFCA. Com base nisso, é necessário desvendar os detalhes inerentes à formação da universidade para um entendimento da complexidade de relações entre os diferentes atores envolvidos, que não em outro espaço senão fora dos gabinetes e na imersão no campo, tendo o pesquisador o dever de selecionar as abordagens, métodos e técnicas mais apropriadas ao seu objeto de pesquisa (GODOI; BALSINI, 2006; MARCONI; LAKATOS, 2007).

Diante das posições metodológicas mais frequentes propostas por Martin (1984) em seu “monopólio mono-metodológico”¹² e das vantagens elencadas por Gibss (2009), recorre-se à pesquisa qualitativa por ser mais pertinente ao tema e problema e por oportunizar um significativo aprofundamento sobre as relações político-institucionais que permeiam a construção da UFCA no Cariri. Vale lembrar, que a despeito da presente escolha, em tese as duas naturezas de pesquisa são complementares, de modo que o que qualifica uma e outra é a necessidade de se generalizar (pesquisa quantitativa) ou de se aprofundar (pesquisa qualitativa) o entendimento sobre o objeto estudado, de modo que a caracterização se dá pela

¹² O autor afirma (além de outros teóricos) haver uma tradicional polarização da opção pelo tipo de pesquisa entre os investigadores, que ora optam pela pesquisa qualitativa, ora pela pesquisa quantitativa, observada em muitos trabalhos monográficos que expressam sua opção metodológica como a mais acertada, em exclusão da outra.

preponderância de uma sobre a outra (SAMPIERI *et al*, 2006; FLICK, 2009; APPOLINÁRIO, 2012).

A partir dos objetivos apresentados, três pressupostos foram estabelecidos a fim de conjecturar sobre a realidade da UFCA para a pesquisa contribuir com o norteamento do percurso investigativo:

a) O primeiro deles é que a Universidade Federal do Cariri nasceu, principalmente, a partir de uma demanda social e política local e regional existente, que julgava imprescindível uma instituição pública federal de ensino superior para contribuir com a qualificação dos habitantes do Cariri sem que estes precisassem se deslocar às capitais-destinos dos estudantes caririenses (Fortaleza/CE, Recife/PE e Salvador/BA).

b) O segundo pressuposto é que a UFCA integra positivamente a política de expansão e interiorização das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) quando apresenta um elevado grau de observância das necessidades e peculiaridades da região onde está inserida, agindo a favor das políticas públicas *bottom-up* territoriais brasileiras (QUEIROZ, 2014).

c) O último diz respeito à dinamização que a UFCA provoca, nas cidades onde seus *campi* estão presentes, tal como Juazeiro do Norte, Crato, Barbalha, Brejo Santo e Icó, pois atrai estudantes também de outras regiões. Isso contribui para a movimentação da economia local, o aumento de atividades culturais, a implementação de projetos de extensão e pesquisa, bem como influencia fortemente nas discussões pertinentes ao desenvolvimento do seu território.

Após a feitura do contorno da pesquisa, foram traçados os aspectos relativos à sua execução propriamente, partindo de uma abordagem metodológica mais apropriada ao objeto definido, as técnicas e os instrumentos de coleta dos dados.

3.2 A CAMINHADA: O DESENHO DA COLETA DE DADOS

A acepção subjetiva da pesquisa científica dota o pesquisador da faculdade de adequar o rol de técnicas e instrumentos metodológicos disponíveis conforme o artefato analisado, de modo que os recursos científicos possam ser dispostos de acordo com a necessidade sentida pelo investigador. Dessa forma, é o objeto de pesquisa que determina quais as melhores abordagens que irão produzir resultados mais aproximados de sua realidade, e não o sujeito pesquisado que deve se ajustar aos preceitos metodológicos definidos.

Com base nessa premissa, a abordagem metodológica mais aderente é o estudo de caso, por estar dentre as opções de pesquisa qualitativa que permite uma compreensão aprofundada de fatos complexos, como a criação da UFCA. Eisenhardt (1989), Stake (1995), Godoy (2006) e Yin (2007; 2010) apontam o estudo de caso como fundamental para a construção e explicação de teorias, apreciar singularidades e complexidades, gerar novos *insights*, repensar pressupostos, e responder “comos” e “porquês” ao contribuir para a compreensão detalhada, ao considerar atores e condicionantes do processo estudado, ainda que a coleta e análise dos dados sejam feitas levando em conta a imparcialidade (YIN, 2007).

Estudos de caso, via de regra, combinam diferentes fontes de dados (EISENHARDT, 1989) que devem ser escolhidas pelo condutor da pesquisa a partir da natureza do objeto eleito, podendo tanto ser qualitativos quanto quantitativos, ou ambos. Assim, três grupos de subsídios foram criados a partir de sua natureza (quali/quantitativo) e grau (primários/secundários):

I – Referencial teórico: estudos bibliográficos (teses, dissertações, artigos e livros) sobre os temas do desenvolvimento territorial, políticas públicas e (expansão da) educação superior, de autores de relevância nacional e internacional (ver Capítulo 4);

II – Documentos oficiais constantes de:

a) Dados socioeconômicos característicos da região dos cinco *campi* da UFCA – Cariri e Centro-Sul – atualizados elaborados por órgãos de pesquisa nacionalmente reconhecidos;

b) Fontes secundárias da UFCA (propostas e conteúdos já estabelecidos, excluídas aquelas em fase de construção) e dos órgãos federais do ensino superior (INEP, MEC e CAPES) entre os anos de 2000 a 2016 (tangíveis ao início das atividades da UFC no Cariri e à UFCA enquanto instituição autônoma);

c) Sítios da Internet sobre o tema e arquivos de entidades envolvidas;

III – Entrevistas com atores e agentes envolvidos (sociedade civil, agentes públicos e políticos) que contribuíram para a decisão de implantação dos *campi* relacionados. Convém ressaltar que às entrevistas foi dada ênfase para a coleta de dados por serem os meios pelo qual o “conhecimento é construído na interação entre o entrevistador e o entrevistado” (tradução livre) (KVALE; BRINKMANN, 2009), além de emergir detalhes impossíveis de serem obtidos com outras técnicas.

A escolha desses atores observou critérios fundamentados em três grupos de indivíduos envolvidos e seus respectivos requisitos: a) os agentes públicos (docentes e técnicos), aqueles que participaram diretamente da criação do *Campus* Cariri, e/ou dos Grupos de Trabalho que discutiram a UFCA; b) os agentes políticos (deputados federais e prefeitos municipais independente de filiação partidária), que atuaram diretamente na tramitação do projeto de lei convertido na lei ordinária de criação da nova universidade; e c) os integrantes da sociedade civil, sua atuação junto a grupos formalmente constituídos ligados às áreas da saúde, educação, meio ambiente e outras em cada cidade recebedora de uma unidade da UFCA. Foram identificados 28 possíveis informantes-chave, dentre os quais 14 aceitaram participar da pesquisa¹³.

Quadro 02: Lista dos entrevistados.

Código	Cargo/Função à época da criação da UFCA	Ano
Entrevistado 1	Técnico Administrativo	2016
Entrevistado 2	Docente / GT PDI	
Entrevistado 3	Docente / GT de Assuntos Acadêmicos	
Entrevistado 4	Docente / GT de Assuntos Acadêmicos	
Entrevistado 5	Docente / GT de Assuntos Acadêmicos	
Entrevistado 6	Docente / Coordenação Geral dos GTs	
Entrevistado 7	Membro da Sociedade Civil	2017
Entrevistado 8	Técnico Administrativo / GT Tecnologia da Informação	
Entrevistado 9	Docente / Coordenação Geral dos GTs	
Entrevistado 10	Docente / GT Aspectos Físicos	
Entrevistado 11	Docente / GT Apoio à Comunidade Acadêmica	
Entrevistado 12	Servidor Público Municipal / Secretaria de Educação	
Entrevistado 13	Docente / Atuante na criação de novos cursos para o <i>Campus</i> da UFC no Cariri	
Entrevistado 14	Parlamentar do Congresso Nacional	

Fonte: elaboração própria, 2018.

¹³ Os roteiros de entrevista utilizados para os três grupos de respondentes estão disponíveis nos Apêndices [1](#), [2](#) e [3](#).

Após a Reunião das proposições até aqui colocadas é apresentada como se deu a análise dos dados.

3.3 MIRANDO A LINHA DE CHEGADA: DIRETRIZES DA ANÁLISE DOS DADOS

Findada a etapa da coleta dos dados, é naturalmente subsequente a fase de análise dos mesmos, previamente organizados e sistematizados. No seio da pesquisa qualitativa, é usual a adoção da triangulação dos dados, uma técnica muito útil para a síntese de duas ou mais fontes de achados (dados de uma forma geral, métodos e investigadores), de maneira que o confronto entre as diferentes vertentes extraia a veracidade das realidades observadas (FLICK, 2009; GIBBS, 2009). O baricentro¹⁴ da triangulação permite que o pesquisador apure as informações suscitadas pelo estudo de caso e arrefeça as inquietações provocadas pelo problema de pesquisa e pela pergunta de partida.

A adoção da triangulação permite, num primeiro momento, observar micro-aprendizados a partir do material bibliográfico para a eleição dos documentos a serem conseguidos e para a confecção dos roteiros das entrevistas, bem como fornece subsídios para o delineamento das técnicas de análise dos dados. Com base nisso, foram elencadas cinco dimensões de análise aplicadas exclusivamente para as entrevistas, posto que estas configuram os meandros que circundaram a criação da UFCA e todos os seus antecedentes:

- a) A instituição universitária: identifica o grau de entendimento dos entrevistados sobre a organização como lócus da educação superior para a produção e fonte de conhecimentos de ciência básica (saber e programas de pesquisa científica e tecnológica) e de ciência aplicada (mercado e produção);
- b) A demanda por uma universidade idealizada para a integração territorial: reflete sobre o grau de relação da UFCA com a sociedade regional – o Cariri cearense – e sua contribuição para o desenvolvimento do Ceará a partir da demanda e necessidade por uma universidade autônoma na região;

¹⁴ Baricentro é o nome dado ao ponto de intersecção das três medianas de um triângulo. Essas medianas, por sua vez, são as retas que se originam no vértice de um ângulo em direção ao lado oposto.

- c) A montagem política da nova universidade: analisa o envolvimento não apenas os políticos de diversos partidos, mas de engajamento sócio-político dos indivíduos que participaram ativamente da interiorização da UFC e criação da UFCA;
- d) A pluralidade de atores envolvidos: considera a diversidade de origens das pessoas participantes nos processos investigados; e
- e) Motivações e articulação de interesses: averigua as forças divergentes e convergentes entre os atores em prol da revelação do grau de influência entre eles e os resultados de tais interações.

Por fim, além da usualidade das técnicas até aqui delineadas, foi eleita a Arena de Atores (CHACON, 2007; NASCIMENTO, 2013) como uma ação complementar à triangulação dos dados, especialmente para a terceira dimensão de análise (c), pelo fato de representar graficamente as relações sociais (políticas, econômicas e sociais, dentre outras) que os atores da “arena” observada estabelecem entre si e com as instituições em seu entorno.

E com a abordagem metodológica elencada para a execução da investigação, sob seus variados aspectos, é apresentado, no capítulo subsequente, o arcabouço teórico próprio à elucidação acurada das temáticas que permeiam o entendimento do fenômeno analisado neste trabalho, de modo a estabelecê-las como basilares do estudo.

4 DIRETRIZES TEÓRICAS PARA O DESENVOLVIMENTO DA TESE

O intuito da pesquisa de doutorado é compreender os meandros da expansão e interiorização das universidades federais brasileiras sob a ótica da Administração. O foco empírico da investigação é a Universidade Federal do Cariri, escolhida a partir da sua especificidade na Região do Cariri cearense, no Nordeste do Brasil. Com isso, espera-se que o caso escolhido contribua para o conhecimento aprofundado sobre o fenômeno em tela. Intenta-se, pelo viés político-institucional da decisão pela criação de uma nova instituição de ensino superior no sertão brasileiro, trazer à baila uma arena de atores sociais imbuídos de interesses múltiplos na constituição e implantação desse tipo de organização em seu território.

No seio dos Estudos Organizacionais, comumente são empreendidas pesquisas científicas balizadas por diferentes teorias, o que resulta na descontinuidade e fragmentação tanto das análises quanto dos resultados (DAVEL; ALCADIPANI, 2002). Essa postura investigativa pode culminar na compreensão homogênea da atuação dos indivíduos nas organizações e, por conseguinte, destoante da realidade analisada. Alvesson e Deetz (2000) apontam existir um caminho alternativo: a pesquisa crítica em Administração (*Critical Management Research*)¹⁵. Por ela, a verificação de um fenômeno se dá pelo viés qualitativo muito forte na execução de um processo analítico fundado em três passos: i) o discernimento, que representa a desambiguação e interpretação dos conceitos aparentes vistos; ii) a crítica, que incorpora a negação da naturalidade das coisas, indo à essência (histórica) de sua concepção; e iii) a redefinição transformadora, produto da interação entre as tarefas anteriores, capaz de produzir prescrições de melhoria para o objeto de estudo.

Assim, as considerações analíticas que este estudo fará sobre fenômeno investigado iniciar-se-ão pelo olhar crítico dos temas-base da pesquisa e suas teorias fundantes. Falar em expansão e interiorização do ensino superior adquiriu, nos últimos anos, o *status* de estratégia de desenvolvimento por parte das autoridades governamentais brasileiras. Essas ações geralmente são destinadas aos territórios e regiões do país, definidos por um arcabouço de critérios culturais, políticos, ambientais e sociais de modo a favorecer a eficiência de políticas públicas diversas. Nesse contexto, o ensino superior e a universidade surgem ora como meio, ora como

¹⁵ Também chamada de Estudos Críticos da Administração – ECA (DAVEL; ALCADIPANI, 2002).

finalidade de melhoria da qualidade de vida das pessoas. Para aprofundar a questão, toma-se a UFCA como recorte empírico da pesquisa.

A partir de então, assume-se quatro pilares para a proposta teórica deste estudo, que sustentam o modelo de análise: i) desenvolvimento, dentro do qual são discutidos alguns enfoques das teorias e correntes das últimas décadas e suas implicações no mundo e no Brasil; incluído o debate da questão territorial, que passa para além da conceituação da Geografia e segue para a Sociologia, permeando o campo da Administração, entendido ainda como um sinônimo para região; ii) políticas públicas, à luz da teoria dos fluxos múltiplos sobre a ação dos atores governamentais e a influência da participação social por meio de demandas sobre a ação dos governos; e iii) ensino superior e universidade, dando ênfase ao papel do conhecimento e das instituições sociais estruturantes do mundo da produção e reprodução, em termos de sua expansão e interiorização, isto é, a educação como um bem público.

A tessitura argumentativa deste capítulo segue o rumo apresentado no Quadro 3 abaixo. Após a abordagem conceitual de cada constructo, a articulação gradativa dos termos originou definições subsidiárias que, convergentes, culminam na proposta principal da investigação em tela.

Quadro 3: Referencial teórico, com destaque para os conceitos abordados neste capítulo.

Constructos Teórico-Conceptuais			
Conceitos-base	Conceitos intermediários 1	Conceitos intermediários 2	Conceito final
Desenvolvimento territorial	Desenvolvimento territorial	Políticas públicas de desenvolvimento territorial	A expansão da educação superior como estratégia de desenvolvimento territorial
Políticas Públicas	Políticas públicas de expansão da rede federal de ensino superior		
Ensino Superior		Educação superior nas políticas públicas de desenvolvimento	

Fonte: elaboração própria, 2017.

4.1 PARA ENTENDER A NOÇÃO DE DESENVOLVIMENTO

Para falar de desenvolvimento e suas implicações para o objeto de pesquisa proposto, esta seção traz quatro pontos distintos e complementares sobre o percurso teórico empreendido para

delinear alguns enfoques das principais teorias Reunidas e sistematizadas. O debate inicial aponta as aproximações entre o encaixe do desenvolvimento na perspectiva da modernidade e como ambos foram integrados ao longo do século XX, em particular após a Segunda Guerra Mundial. Em seguida, é apontado como a ação política e econômica internacional guiou o desenvolvimento pelos países periféricos, em especial para a América Latina. Aqui são apresentadas, de uma maneira contextualizada, algumas das principais teorias que explicam o conceito e sua dinâmica histórica. A terceira subseção delinea o viés “não-econômico” do desenvolvimento, tratando-o pela ótica das instituições e do capital humano. Por fim, apresenta-se como a questão regional e territorial tem sido integrada à discussão do desenvolvimento e sua aproximação com o capital cultural e científico que a universidade representa nesta investigação.

4.1.1 Desenvolvimento e modernidade

As bases da compreensão das variadas acepções sobre desenvolvimento remontam às condicionantes de formação da sociedade moderna e como as características desta foram cruciais para a ideia de desenvolvimento em vigor em todo o mundo.

Por moderno entende-se tudo aquilo que é novo. Representa a inovação e mudança em relação ao que é anterior, a melhoria das condições de produção e reprodução social facilitadas pela ciência e tecnologia. Em oposição, geralmente assume uma posição binária contrária àquilo que é passado, atrasado, não útil. Integra, há algumas décadas, o discurso de agentes políticos, empresários e pessoas comuns quando da afirmação da utilidade de mudanças necessárias para o bem social, com vistas a superar o velho e o ruim. Todavia, a visível exaustividade do emprego do termo dificulta um delineamento mais preciso da concepção do que efetivamente é novo, ante a dinâmica da modernidade, que se transmuta e adquire novas definições (CHACON, 2007).

Modernidade, nos termos de Giddens (1991), é o novo “estilo, costume de vida ou organização social” inaugurado no séc. XVII que alterou profundamente o modo como a humanidade se fundamenta, e que produz efeitos até os dias atuais. A instauração de novos valores e cultura, contrapostos aos antigos, geram novos padrões e comportamentos (CHACON, 2007).

É muito comum incorrer-se à ideia de modernidade pelo viés espaço-temporal da evolução histórica da humanidade. É vista como a passagem gradual e ininterrupta do modo de vida das sociedades primitivas em direção a formas mais progredidas, como o resultado da melhoria dos modos de produção e organização social. Esse entendimento forneceu as bases da constituição de um movimento sociológico ainda muito em voga conhecido por “evolucionismo social”. Em que pese dizer, por essa corrente teórica a mudança social obedece um ritmo universal e padronizado, colocando em segundo plano os grandes acontecimentos históricos que puseram em cheque a manutenção e existência de notáveis civilizações.

Ou seja, coloca-se em evidência a importância dessas grandes rupturas históricas determinantes para a continuidade ou não de um estilo de vida, notadamente para aquelas que transformaram diversas sociedades. Diferentemente do evolucionismo social, Giddens (1991), em sua obra *As Consequências da Modernidade*, se expressa acerca da modernidade a partir de uma “interpretação ‘descontinuista’ do desenvolvimento social moderno”. O descontínuo faz uma oposição clara ao evolucionismo social, no ponto em que difere da visão homogênea da história humana. Por outro lado, não faz alusão a um traçado temporal constituído por episódios claramente definidos e distintos, mas afirma haver determinados momentos históricos tão relevantes que foram capazes de distinguir tradição e modernidade.

Todavia, Giddens (1991) não se detém à passagem das discontinuidades nas variadas fases da história humana, mas sim sobre as que se referem ao período moderno. Para o autor, a modernidade viu serem produzidos modos de vida completamente diferentes e sem precedentes nas sociedades tradicionais, tanto na extensionalidade (que alteraram a forma de “interconexão social” do mundo) quanto na intencionalidade (que dizem respeito à maneira mais íntima e pessoal da existência humana). No que tange às instituições sociais modernas, três características estão abrangidas. A primeira delas é o ritmo de mudança observável em sua própria dinâmica. A tecnologia faz a sociedade moderna ser diferente de toda outra que já existiu, especialmente quando consideramos a velocidade com que os meios de comunicação se revolucionam, por exemplo.

Outra discontinuidade remonta-se ao escopo da mudança. Os alcances da globalização fazem as interconexões entre as diferentes sociedades se estabelecerem muito mais rapidamente, propiciando o alastramento da transformação social numa velocidade cada vez maior. Já a terceira e última característica atina-se à natureza intrínseca das instituições modernas. Giddens (1991) afirma que em nenhum outro momento a humanidade assistiu tais organizações ora não se encontrarem em nenhum outro dado histórico, ora têm continuidade fictícia com suas

predecessoras. Neste último ponto, aborda o exemplo das cidades que, segundo o autor, possuem princípios constitutivos inteiramente diversos dos que orientaram os aglomerados urbanos em épocas passadas, parecendo, por outro lado, dar continuidade aos primeiros conglomerados citadinos.

Uma descontinuidade foi cabal para a constituição da sociedade moderna: a Revolução Industrial, iniciada na Inglaterra entre os séculos XVII e XVIII, antecedida pela Revolução Francesa em 1789. A partir desta, exprimiu-se os preceitos da ressignificação do lugar do homem no mundo social, guiado por uma nova perspectiva de ordem política e econômica. A queda do Antigo Regime, com a nobreza a reboque, elevou a burguesia a ocupar um espaço social gradativamente presente em todas as dimensões das nações, especialmente a europeia, contribuindo para as condições favoráveis à Revolução Industrial. As máquinas mudaram não somente o *modus operandi* da produção manufatureira, mas impactaram diretamente na forma como a sociedade inglesa – e em decorrência e, paulatinamente, o resto do globo – fundamentava suas diretrizes.

Esse pensamento moderno já havia sido gestado desde o fim da Idade Média, com o advento da Renascença. Costa (2010) refere-se ao panorama de mudança social, política e econômica que a Europa desenvolveu a partir do século XVI, tendo a racionalidade como o mote dessas transformações. Para a autora, recorrendo à Kumar (1997), apesar de o Renascimento não representar o berço da modernidade, ele foi de suma importância para que os europeus pudessem ter a habilidade de superar seus antepassados. O Medieval, intimamente dominado pela ótica cristã do mundo, tempo e espaço, não permitia a evolução do pensamento humano e a busca pelo progresso, sob os auspícios da modernidade, representou a criação de novos princípios sociais. Cumpre dizer ainda, segundo Costa (2010), que significativas contribuições de cunho filosófico são necessárias à elucidação da rebenta modernidade. Para ela, autores como Descartes, Kumar e Harbemas apontam uma ressignificação conceitual de modernidade, conduzida pela mudança epistemológica e antropológica da subjetividade e do conhecimento humano.

No que diz respeito às mudanças trazidas pela modernidade, Karl Polanyi (2000) apresenta sua principal tese¹⁶ de que houve, entre os séculos. XIX e XX, uma intensa transformação social na Europa – e posteriormente nos Estados Unidos e em outras partes do globo – que sacramentou

¹⁶ A obra mais notável e conhecida de Karl Polanyi, que apresenta a teoria disposta neste trabalho, é *A Grande Transformação: As Origens de Nossa Época*, publicada originalmente no ano de 1944, no decurso da Segunda Grande Guerra.

a forma como as nações se organizam socialmente: a ascensão e o declínio da economia de mercado. O autor estabelece um contraponto entre a disposição da economia das sociedades “primitivas e arcaicas” e a Inglaterra, tendo como ponto de inflexão o advento da Revolução Industrial. Até este momento, a organização da produção de alimentos (e eventuais produtos) baseava-se profundamente nas relações sociais dos indivíduos, ou seja, a economia era um apêndice das relações humanas de cada comunidade. Sob esta configuração, as mercadorias eram produzidas e distribuídas com base numa trindade principiológica: a) a redistribuição, que consistia na alocação eficiente dos bens coletados/fabricados para todos os habitantes; b) a domesticidade, que preconizava a produção para o uso próprio do grupo; e c) a reciprocidade, um dever (informal e universal) de contrapartida a todos os bens – materiais ou imateriais – recebidos por outrem¹⁷.

A dinâmica da manufatura jamais poderia alicerçar-se num tecido social onde as relações econômicas coexistiam de maneira harmônica e humana. Para tanto, foi indispensável deslocar o mercado (antes realizado sob a forma de comércio local) de dentro para fora das comunidades da sociedade. Dessa maneira, ele se tornou uma instituição autônoma elaborada para a permuta ou em vista da barganha. Para Polanyi (2000), a independência da economia capitalista de mercado só se sustentaria com a desarticulação das economias primitivas e a elevação de três elementos básicos sociais e econômicos – terra, trabalho e dinheiro – à categoria de “mercadorias fictícias”¹⁸. A figura do mercado regulável surge como a indicação de organização frente aos entraves que a proteção social das terras, trabalho e dinheiro poderiam causar. A autorregulação dos mercados seria, então, o meio pelo qual estes fíncariam suas bases no seio da sociedade, de modo a torná-la dependente daquele, e não o contrário. Despontou daí o credo liberal e o seu vislumbre na fé da salvação do homem pelo mercado, que proveria a satisfação de todas as necessidades humanas. Para o autor, não houve uma passagem natural dos mercados locais para os mercados autorregulados, numa economia de mercado. Essa transição forçada figurou, dentre outras, como uma das bases de nossa sociedade.

¹⁷ Esse princípio é muito presente na Teoria da Dádiva, que tem como expoentes Marcel Mauss (1872-1950), Jacques Godbout (1933-) e Alain Caillé (1944-). Nesta teoria, o recebimento de qualquer tipo de oferta estabelece uma relação informal entre o doador e o receptor, que para este é imbuída a obrigação de retribuir a doação, incorrendo numa sucessão de redistribuições, ao tempo em que se fortalecem as relações humanas. É o que usualmente se chama de vínculos dar-receber-redistribuir.

¹⁸ Polanyi (2000) cunhou o termo “mercadoria fictícia” para designar a atribuição de valor de mercado para a terra, o trabalho humano e o dinheiro, de modo que eles, a partir de então, pudessem ser alienáveis, vendidos e permutados. Só assim, segundo o autor, a economia de mercado poderia se autossustentar.

Sob a ótica de Polanyi (2000), os países capitalistas do século XIX criaram uma civilização arraigada numa “arrumação” entre si, de modo que as tensões políticas e econômicas não afetassem a “paz mundial” entre os anos de 1815 a 1914. Esse período de “cessar-fogo” foi visto como necessário para a consolidação das economias de mercado autorregulado, e de suas instituições. Para o autor, esse foi o primeiro elemento constitutivo da sociedade, sendo definido por ele como o sistema de equilíbrio de poder¹⁹. As diferenças econômicas entre as nações demandaram a constituição de uma moeda estável capaz de transpor as barreiras nacionais. Decorreu daí o padrão-ouro, fator de conversão e universalização dos sistemas econômicos. Em terceiro lugar figurou o próprio mercado autorregulado, produtor do quarto elemento, o estado liberal. “Ao estado cabia não interferir para que a economia encontrasse seus próprios caminhos” (PAULILO, 2012, p. 142).

Entretanto, o “moinho satânico” (POLANYI, 2000) do mercado “triturava” os homens na medida em que transformava as bases sociais da economia doméstica em uma escala de produção e distribuição de bens e serviços pautada na autorregulação do mercado. A própria civilização europeia, segundo o autor, percebeu os danos que o moinho traria para si, e não deixou vigorar nenhum dos quatro apoios do mercado autorregulado (PAULILO, 2012). O desequilíbrio provocado por esse revés atingiu seu auge na década de 1920, quando as nações foram obrigadas a suportar o liberalismo (e o padrão-ouro, a reboque) ou o socialismo. Com efeito, a polarização do mundo e as crises políticas, econômicas e sociais resultantes do declínio do mercado autorregulado deram margem aos grandes conflitos do séc. XX, mas transformaram irremediavelmente as estruturas da civilização mundial, outrora pautada na “substância humana e natural da sociedade” (POLANYI, 2000).

O período posterior à Segunda Guerra Mundial trouxe ao cenário global uma nova organização geopolítica, dando início à Guerra Fria (1945-1991). De um lado, estava a extinta União Soviética, socialista; do outro, os Estados Unidos, capitalista. Os dois países polarizaram o mundo por meio de disputas indiretas e estratégicas no campo político, econômico e militar. Para Escobar (1995), esse período foi marcado pela criação da “Era do Desenvolvimento”, introduzida pelo ex-presidente estadunidense Harry Truman (1884-1972). A Doutrina Truman,

¹⁹ Sobre este elemento é válido fazer um pequeno comentário: Polanyi aponta que o interesse das potências pela paz mundial se materializou também através do controle de pequenas nações e pelo esclarecimento oportuno da situação de poder. As grandes guerras só foram evitadas (ou melhor, postergadas) por causa da necessidade maior de se buscar a autorregulação dos mercados. Note-se que o objetivo destoa do âmbito social e humano e inteira-se exclusivamente no interesse político e econômico. “Os negócios e as finanças foram responsáveis por muitas guerras coloniais, mas eles também foram responsáveis pelo fato de ter sido evitada uma grande conflagração” (POLANYI, 2000).

como ficou conhecida, estabeleceu um conjunto de diretrizes para a expansão do *American Dream* (Sonho Americano) para o progresso e o desenvolvimento das nações a partir do modelo de organização econômico-social dos Estados Unidos. Note-se que, para o autor, esse “sonho” não foi uma construção singular daquele país, mas sim da conjuntura do mundo ao final da Segunda Guerra. Em pouco tempo, todos aqueles que estavam no poder incorporaram essa política.

A Doutrina Truman iniciou uma nova era no entendimento e gestão das relações mundiais, particularmente àquelas concernentes aos países menos desenvolvidos do mundo. A intenção era extremamente ambiciosa: trazer as condições necessárias para replicar para todo o mundo as características que caracterizavam as sociedades “avançadas” daquele tempo – altos níveis de industrialização e urbanização, tecnificação da agricultura, rápido crescimento de padrões de produção material e modos de vida, e a adoção generalizada da educação moderna e valores culturais. Na visão de Truman, capital, ciência e tecnologia eram os principais ingredientes que fariam esta revolução maciça possível. Apenas dessa maneira o *American Dream* de paz e abundância seria estendido a todas as pessoas do planeta (tradução livre e grifo nosso) (ESCOBAR, 1995, p. 3).

Notadamente, esse foi um plano formulado para Ásia, África e América Latina, rapidamente absorvido por outras nações. Isso fez da Doutrina Truman²⁰ uma composição diretiva não exclusiva dos Estados Unidos, mas de todo o contexto do pós-guerra (ainda que sob a tutela estadunidense), posteriormente referendada pela Organização das Nações Unidas (ONU) no ano de 1951 (ESCOBAR, 1995). A partir de então, falar em desenvolvimento se tornou uma prática quase que imperativa nos discursos em todo o mundo, adquirindo, na prática, uma variação semântica até hoje em debate. A vindoura promessa de modernidade para todos trouxe consigo uma extensiva utilização do princípio de desenvolvimento em discursos e projetos implementados por governos e organismos internacionais, o que colocou o próprio princípio em uma posição de relevância nas presentes considerações.

Para este estudo, entende-se que repousa uma variedade de interpretações e denotações sobre o que constitui o processo de desenvolvimento. Isso ocorre com base na polissemia (SANTANA, 2012; OLIVEIRA, 2016) que o termo adquiriu nos últimos sessenta anos, conforme os vários enfoques e paradigmas de análise, especialmente no que tange à forma como seu emprego foi adotado por distintas políticas internacionais e locais entre meados do século passado e o início deste. Numa acepção mais geral, os dicionários de política, história e economia são uníssonos

²⁰ A Doutrina Truman foi aprofundada pelo Plano Marshall, um conjunto de ações econômicas e políticas para a reconstrução da Europa na segunda metade do séc. XX. Esse plano contribuiu para a reestruturação das economias da França, Itália e Reino Unido, por exemplo, e garantiu a participação dos Estados Unidos na hegemonia mundial.

ao conceituar o verbo “desenvolver” como um processo contínuo de evolução, progresso e aperfeiçoamento de aspectos físicos, morais, intelectuais e/ou espirituais das sociedades. No meio acadêmico-científico, diversas abordagens das ciências empregam a terminologia do desenvolvimento ao considerar a melhoria de processos, organismos, organizações etc., como a biologia e a economia (CHACON, 2014). No âmbito das ciências sociais aplicadas, especificamente no campo da Administração, é usual a utilização de um cunho mais sociológico para a noção de desenvolvimento. Isso implica dizer que se origina na sociedade – e se destina a ela – a conceituação desse termo, intimamente vinculado à ideia do incremento das condições de vida (materiais e quantitativas) e do bem-estar social (imaterial e mais subjetivo) (CHACON, 2014). Em outros termos, falar em desenvolvimento na esfera do conhecimento administrativo pressupõe a consideração de paradigmas sociológicos na análise organizacional das comunidades humanas.

Diante da localização geopolítica do objeto de estudo desta investigação – e sua inserção no contexto regional, a matriz teórica acerca do desenvolvimento é posicionada com enfoque dado à América Latina. Isso possibilita a compreensão de como o desenvolvimento foi – e é – teorizado e materializado para países como o Brasil.

4.1.2 Economia, desenvolvimento e subdesenvolvimento na América Latina

A variação semântica do conceito de desenvolvimento dá margem à múltiplas interpretações e possibilidades de explicação (ou teorização) para cada uma delas. Oman e Wignajara (1991, *apud* SANTANA, 2012) analisam a abrangência da evolução do pensamento sobre desenvolvimento no mundo pela ótica socioeconômica do termo. Para os autores, duas correntes agregam as teorias em debate: a vertente ortodoxa, que envolve o desenvolvimento atrelado às questões de mercado, industrialização, agricultura, crescimento econômico e pensamento neoclássico e reformista do desenvolvimento; e a corrente heterodoxa, onde se encontram a Teoria Estruturalista e a Teoria da Dependência, com pensamentos mais críticos e de grande importância para a realidade latino-americana. Dessa forma, a abordagem heterodoxa do desenvolvimento é a que parece mais condizente com a realidade histórica em tela e será utilizada para este estudo, visto que é mais aderente ao objeto de investigação, tal qual a pesquisa empreendida por Santana (2012).

No período pós-guerra, ganhou força no mundo a abordagem econômica do desenvolvimento, centrada nos modelos da industrialização das nações e do crescimento econômico como força-motriz de seu desenvolvimento. Como aponta Escobar (1995), a realidade estadunidense no final da década de 1940 foi estabelecida como o parâmetro para os demais países, especialmente para os que se encontravam em reconstrução após a destruição causada pelos conflitos no continente europeu, mas também para aqueles considerados subdesenvolvidos. Bresser-Pereira (2006) aponta que essa visão do desenvolvimento é uma construção histórica que tem como alicerces o surgimento das nações modernas e da sociedade de mercado (ou os mercados). A transformação evidenciada por Polanyi (2000) fez com que a economia assumisse um papel de destaque na humanidade, e a sustentação de seus preceitos só seriam possíveis com a mudança paradigmática da organização social. Dessa maneira, a acumulação de capital, e consequentemente o lucro, passou a vigorar dentre os países transformados pela Revolução Industrial, de modo a consolidar a racionalização do mundo moderno que tinha se estruturado desde a Revolução Comercial, antecessora das indústrias (FURTADO, 1961). E, a partir de então, a Teoria Estruturalista passou a tomar corpo em todo o mundo.

Celso Furtado (1961) estudou os limites e alcances do desenvolvimento e do subdesenvolvimento no mundo, dando ênfase ao aspecto econômico dos dois conceitos. O domínio da ideologia liberal no terceiro quartil do séc. XX proporcionou a dinamização do desenvolvimento econômico, bastante popular entre os governos naqueles anos. A terra, o trabalho humano e o dinheiro passaram a ter um papel decisivo no entendimento formulado sobre como mudar a vida das populações, de modo que o desenvolvimento passou a ser entendido como uma consequência derivada do crescimento econômico.

O processo de desenvolvimento se realiza seja através de combinações novas dos fatores existentes, ao nível da técnica conhecida, seja através da introdução de inovações técnicas. Numa simplificação teórica se pode admitir como sendo plenamente desenvolvidas, num momento dado, aquelas regiões em que, não havendo desocupação de fatores, só é possível **aumentar a produtividade (a produção real *per capita*)** introduzindo novas técnicas. [...] O desenvolvimento econômico, conforme dissemos, consiste na introdução de novas combinações de fatores de produção que tendem a aumentar a produtividade do trabalho (FURTADO, 1961, p. 90-91, grifo nosso).

Para o autor, as economias desenvolvidas só puderam assim se estruturar mediante a Reunião de fatores quantificáveis relativos à sua estrutura diversificada de produção, fomentadora do aumento do fluxo de renda (quantidade de bens e serviços por unidade de tempo) à disposição

de sua população. O excedente de produção foi o meio possível de apropriação desse recurso que proporcionou o investimento nos próprios meios de produção. Aqui, Furtado (1961) enxerga o lucro como a possibilidade de incorporação da produção em suas atividades-meio para fins de crescimento econômico (processo identificado como “inversão”), que pode ser dirigido para políticas de desenvolvimento.

Por outro lado, o subdesenvolvimento, na visão de Furtado (1961), não se constituiu por meio de uma construção histórica tal como o desenvolvimento. Para o autor, nem representaria uma etapa inicial das economias que chegaram a patamares mais elevados de dinâmica estrutural. O subdesenvolvimento é o resultado da inserção de empresas capitalistas em nações “arcaicas”, onde predomina a economia doméstica, que produz diferentes efeitos. Num estágio mais simples, as organizações privadas e a produção de subsistência coexistem sem grandes problemas; em um mais avançado, a economia apresenta um setor de autossustento, um voltado à exportação de matérias-primas; e um terceiro formado por um núcleo de indústrias que produzem itens para o consumo interno, em sua grande maioria²¹. Neste caso, o complexo industrial tende à nivelção com padrões de Estados desenvolvidos, visto que o mercado interno evolui na direção da substituição de itens importados. Isso faz com que as matizes fabris pouco se beneficiem das potencialidades de melhoria da inversão nos meios de produção, fazendo com que a estrutura ocupacional do país se modifique com lentidão. Em consequência, a população pouco se beneficia da ação manufatureira, “colocando-se alheia aos benefícios do desenvolvimento” (FURTADO, 1961).

Correntes teóricas em Portugal situam o subdesenvolvimento na raiz no dualismo das economias dos países periféricos (pouco ou não-industrializados), segundo Sousa (2009): a amplitude e predominância do setor tradicional, constituído fundamentalmente pela agricultura, pecuária e artesanato pouco modificados pelas inovações tecnológicas, de um lado; e a restrita presença do setor moderno, composto pelas indústrias de ponta e mão-de-obra qualificada e especializada. Além disso, junto com o dualismo econômico sobrevém o dualismo social, que representa o pouco acesso das populações subdesenvolvidas a serviços e estruturas sociais básicas, como educação, saúde, transporte e segurança pública. Para o autor, as “ilhas de desenvolvimento” são o lugar onde a “economia se expandiu” e o nível de vida entre as elites burguesas e aristocráticas pouco se assemelha às condições dos grupos sociais ligados à terra.

²¹ Esta exemplificação mais complexa da economia era onde se enquadrava o Brasil no início da segunda metade do séc. XX, na visão de Furtado (1961).

Note-se que, em ambos os casos – desenvolvimento e subdesenvolvimento –, a força-motriz de mudança social tem um cunho eminentemente econômico e se processa a partir da capacidade de inversão dos canais produtivos. Quando uma indústria consegue reverter parte de seus lucros para os meios de produção, a tendência natural é que a classe trabalhadora afira ganhos com isso, ainda que os salários pagos não sejam proporcionais à capacidade econômica da empresa. O que se afirma é que não está em jogo somente a relação direta entre emprego e renda, mas sim a diversificação das indústrias, pois o setor industrial é o único capaz de incorporar mais pessoas aos processos de ganho econômico. Resumidamente, as nações subdesenvolvidas são aquelas que não conseguem compor estruturas produtivas diversificadas suficientes para absorver toda a força de trabalho disponível.

Para Sousa (2009), a relação desenvolvimento-subdesenvolvimento é uma composição dos aspectos “econômico-sociais” e “político-culturais” presentes em cada país. No que concerne ao primeiro domínio, o enquadramento das nações é feito mediante indicadores financeiros, como a renda *per capita*, graus de consumo da população (acesso a bens e serviços) e níveis de instrução (analfabetismo e formação profissional), por exemplo. Do outro lado, a dimensão político-cultural refere-se às condições essencialmente sociais de cada país: demografia, cultura e civilidade, dentre outras. O autor faz menção especial ao grau de participação social nas estruturas de poder das nações na mensuração do desenvolvimento, bem como, inclusive, a influência das religiões na organização social.

Assim, para a caracterização de uma sociedade, quanto ao seu grau de desenvolvimento, importa atender às suas estruturas participativas, à influência das diversas religiões nos usos e costumes das populações, à natureza dos chamados “aparelhos ideológicos de dominação” na comunicação social, ao “sistema familiar” e às normas de comportamento individual, ao sistema jurídico, ao sistema político-partidário, aos diversos movimentos aglutinadores de forças sociais relevantes (sindicatos, por exemplo) e à evolução das superestruturas mentais (SOUSA, 2009, p. 178).

Os países da América Latina foram sensivelmente influenciados pela ótica do desenvolvimento econômico, a partir dos anos 1950, com a criação da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)²². Raul Prebisch (1901-1986), um dos mais proeminentes

²² A CEPAL é uma comissão regional da Organização das Nações Unidas (ONU) criada no ano de 1948 para “contribuir ao desenvolvimento econômico da América Latina, coordenar as ações encaminhadas à sua promoção e reforçar as relações econômicas dos países entre si e com as outras nações do mundo” (CEPAL, s.d.). O Caribe foi incorporado às ações da CEPAL em 1984 e também neste ano a Comissão integrou os objetivos do

intelectuais da CEPAL, foi o percussor da teoria estruturalista, tendo traçado os conceitos de países de centro e de periferia a partir da estrutura de desenvolvimento econômico das nações. A noção de economias centrais aludia àquelas com alta capacidade de incorporação da mão-de-obra local em virtude da amplitude e variedade dos meios de produção, e do aumento do consumo e do lucro, em consequência. As economias de periferia, por outro lado, seriam aquelas com arraigado perfil de produção primitiva e exportação pouco expressiva. A solução, segundo Prebisch (2000)²³, estava sedimentada na industrialização da América Latina, de modo que todos os benefícios do progresso técnico dos meios de produção pudessem ser percebidos pelas economias subdesenvolvidas. A indústria não era a finalidade, mas o meio pelo qual o desenvolvimento seria alçado. É este o cerne do pensamento cepalino.

Um ponto importante de ser trazido à baila da discussão sobre economias de centro e periferia diz respeito à transversalidade da história na teoria estruturalista. Segundo Bielschowsky (2000), a originalidade do pensamento de Prebisch centrava-se na capacidade deste de fazer interconexões entre o processo histórico de formação das nações latino-americanas e seus graus de industrialização. Neste ponto, há um foco muito aparente para o comportamento dos atores sociais e a trajetória das instituições, além de verificar as causalidades da formação dos mercados e seus agentes em diferentes momentos históricos. Por outro lado, a dualidade periferia-centro imprimiu duas importantes constatações. A primeira diz respeito ao papel padronizador das economias “cêntricas”, que determinam o que caracterizam – ou não – uma sociedade periférica. Já a segunda traz à tona a singularidade de cada economia subdesenvolvida, afirmando que esta imprime em si mesma uma maneira própria de organizar sua indústria, progresso técnico e disposição da força de trabalho, ainda que de um modo distinto dos países desenvolvidos. Cumpre dizer, em adição, que a teoria de Furtado (1961) se alinha às contribuições de Prebisch no sentido de convergirem no entendimento que as economias periféricas não são um estágio menos avançado de desenvolvimento, mas sim consequências de processos históricos, sociais, políticos e econômicos de cada país.

A perspectiva de desenvolvimento do pensamento cepalino sofreu influência do contexto sociopolítico internacional desde a criação do órgão até o final do século XX. Bielschowsky (2000) distingue cinco fases diferentes da teoria da CEPAL entre os anos 1950 e 1990, definidas

“desenvolvimento social” em sua missão internacional. Informações disponíveis no sítio <<http://www.cepal.org/pt-br/about>>. Acesso em: 21 set. 2016.

²³ A obra aqui referida é o icônico texto *Estudio Económico de La America Latina*, publicado originalmente no ano de 1948, e reproduzido em parte na obra “Cinquenta Anos de Pensamento na CEPAL”, sob a organização de Ricardo Bielschowsky, 2000.

por ele como “ideias-força” ou “mensagens” destinadas aos governos e *policy makers* da América Latina: a) origens e anos 50, como foco na importância da industrialização para a (re)organização produtiva das nações; b) anos 1960, com a postulação de reformas para desobstruir o movimento industrial; c) anos 1970, inclusão da homogeneização social e industrialização pró-exportadora no viés desenvolvimentista; d) anos 1980, com a recomendação de superação do endividamento externo e ajuste com crescimento; e e) anos 1990, caracterizados pela transformação produtiva com equidade. Esse conjunto de mudanças teóricas representou, para Bielschowsky (2000), uma constatação da presença de quatro traços analíticos: o primeiro, o enfoque histórico-estruturalista, inerente à discussão centro-periferia; a análise da inserção internacional e a análise dos condicionantes externos, dando ênfase ao progresso técnico, o crescimento, o emprego e a renda; e a análise das necessidades e possibilidades da ação estatal²⁴.

No Brasil, um importante órgão contribuiu para a construção teórica do subdesenvolvimento: o Instituto Superior de Estudos Brasileiros, o ISEB. Fruto da Reunião de diversos intelectuais como Hélio Jaguaribe, Álvaro Vieira Pinto, Nelson Werneck Sodr e e Alberto Guerreiro Ramos, dentre outros, o ISEB foi um órgão público que atuou entre os anos de 1955 a 1964, tendo contribuído para a defini o de desenvolvimento notadamente no plano brasileiro. O Instituto teve influências muito fortes do pensamento cepalino de Raul Prebisch e Celso Furtado – com fortes evidências da teoria estruturalista – e também das teorias marxistas, notadamente no que concerne   luta de classes. Para Bresser-Pereira (2004), o desenvolvimento na visão iseblana   uma constru o de forte cunho nacionalista, de modernidade, a favor dos ideais esquerdistas ou de igualdade econômica. Por ter uma forte posi o estadocêntrica, o desenvolvimento deveria ser capitaneado pelo Estado,  nico agente capaz de equilibrar as tensões existentes entre o mercado e a sociedade, imersos num mundo capitalista e imperialista. O discurso iseblano trata a questão econômica no cerne do desenvolvimento (tal como a CEPAL), avocando ao Estado a missão de adotar medidas protecionistas e de melhoria das condi es do complexo manufatureiro nacional.

Podemos, assim, completar o conceito de desenvolvimento do ISEB:   o processo de acumula o de capital, incorpora o de progresso técnico e eleva o dos padrões de vida da popula o de um país, que se inicia com uma revolu o capitalista e nacional;   o processo de crescimento sustentado da renda dos habitantes de um país sob a

²⁴ Aqui se coloca uma pequena nota: para Bielschowsky (2000), a a o estatal, juntamente com as condi es estruturais internas do crescimento e progresso e a inser o internacional do país, era um elemento da análise histórico-estruturalista da CEPAL, de modo que sempre se fez presente no discurso cepalino.

liderança estratégica do Estado nacional e tendo como principais atores os empresários nacionais. O desenvolvimento é nacional porque se realiza nos quadros de cada Estado nacional, sob a égide de instituições definidas e garantidas pelo Estado (BRESSER-PEREIRA, 2004, p. 57-58).

A segunda fase da teoria cepalina (BIELSCHOWSKY, 2000) forneceu subsídios para que Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto, em discordância com estruturalismo histórico em voga, elaborassem a Teoria da Dependência²⁵, traçando as bases de sustentação para outro modelo paradigmático mais abrangente de desenvolvimento. Cardoso e Faletto (2000) concentram-se em delimitar os alcances das contribuições cepalinas e isebianas ao afirmarem que a aposta na vertente econômica para o crescimento é insuficiente para, em primeiro lugar, determinar o grau de estruturação das economias periféricas tendo como mote a forma como elas organizaram seus processos produtivos. Em segundo lugar, desenvolvimento e subdesenvolvimento estariam muito mais atrelados a questões de ordem econômica e política internacional. A dependência, então, reside na forma como as nações desenvolvidas alicerçaram seus domínios sobre o mundo durante as derradeiras décadas do séc. XX. Para ilustrar essa assertiva, Cardoso e Faletto (2000) fazem uma comparação entre a relação entre os países durante esse período. Enquanto as “sociedades nacionais” estabeleceram fortes vínculos com os grandes centros, as “colônias” mantiveram uma relação de subordinação com os países desenvolvidos. Isso significa dizer que a dependência não é determinada apenas pelo modo como uma nação organiza seu sistema produtivo, mas sim pelas relações políticas tecidas com os centros dominantes. Não obstante, apenas a ruptura com a dominação poderia transpor a condição de “desenvolvimento integrado” mediante ação conjunta entre governos, empresariado e classe trabalhadora.

Em todo caso, a situação de subdesenvolvimento produziu-se historicamente quando a expansão do capitalismo comercial e depois do capitalismo industrial vinculou a um mesmo mercado economias que, além de apresentar graus variados de diferenciação do sistema produtivo, passaram a ocupar posições distintas na estrutura global do sistema capitalista. Desta forma, entre as economias desenvolvidas e as subdesenvolvidas não existe uma simples diferença de etapa ou de estágio do sistema produtivo, mas também de função ou posição dentro de uma mesma estrutura econômica internacional de produção e distribuição. Isso supõe, por outro lado, uma estrutura definida de relações de dominação. Entretanto, o conceito de subdesenvolvimento, tal como é usualmente empregado, refere-se mais à estrutura de um tipo de sistema econômico, com predomínio do setor primário, forte concentração da renda, pouca diferenciação do sistema produtivo e, sobretudo, predomínio do

²⁵ Publicada na conhecida obra *Dependência e Desenvolvimento na América Latina*, no ano de 1977.

mercado externo sobre o interno. **Isso é manifestamente insuficiente** (CARDOSO; FALETTO, 2000, p. 507, grifo nosso).

Se a crítica ao pensamento cepalino pode ser concentrada na excessiva aposta da estrutura das economias latino-americanas como o ponto de desenvolvimento, à Teoria da Dependência podem ser feitos alguns comentários.

Colistete (2001) identificou quatro reverberações – ou heranças – negativas no pensamento econômico brasileiro, vislumbrados até a atualidade: a) a excessiva aposta (ou ênfase) nas estruturas, colocando-as como as únicas fontes dos elementos da economia; b) a diminuição e enfraquecimento do papel dos atores sociais nos processos de emancipação e empoderamento das pessoas; c) a observância exclusivamente macro da economia, que desconsidera os mecanismos de aprendizagem e adaptação dos organismos econômicos menores, onde a inovação efetivamente acontece; e d) uma visão peculiar da história da América Latina e do Brasil, que não destaca as especificidades da formação de cada país e região, seus povos, culturas e organizações produtivas e sociais. Para Costa (2003), uma das primeiras oposições condiz com a imutabilidade das variáveis de análise da teoria, de modo que se torna inaplicável diante da velocidade da dinâmica geopolítica, econômica e social do mundo, ficando relegada à realidade da América Latina. O autor relata que os países conhecidos como tigres asiáticos provaram ser possível eliminar as “intransponíveis amarras” do desenvolvimento em voga no mundo. Apenas um investimento notável nas bases econômicas e sociais, aliado à ação política voltada para a independência internacional poderia conduzir processos reformuladores de desenvolvimento.

Como integrante do ponto de vista europeu sobre esse assunto, Patrício (2012) identifica outras três correntes do pensamento desenvolvimentista na América Latina, para além da Teoria da Dependência: i) o Regionalismo Aberto; ii) o Neoestruturalismo de Osvaldo Sunkel; e iii) o Novo Paradigma da Globalização.

O Regionalismo Aberto representou a aposta da CEPAL aos anos que seguiram as décadas de 1950 e 1960. A partir da interação entre dois fenômenos internacionais – a abertura comercial e políticas de desregulamentação junto com a “tendência natural e não discriminatória” de aproximação com terceiros países – na conjuntura regional da América Latina, o pensamento cepalino passou a estimular o debate da “integração latino-americana” (CEPAL, 1994). A ideia residia na criação de um processo gradativo de interdependência econômica dos países latino-americanos, fomentado tanto por acordos internacionais de integração quanto por outras

políticas associadas à abertura e à desregulamentação dos mercados nacionais (CEPAL, 1994)²⁶.

O Neoestruturalismo de Osvaldo Sunkel²⁷, segundo Patricio (2012), também integra o movimento de revisão – ou crítica – da teoria cepalina de 1950. Faz oposição clara à onda neoliberal que, segundo a autora, explica o comportamento dos agentes individuais no mercado internacional a partir de condicionantes padronizadas, imutáveis, “a-históricas” e aculturadas. Ou seja, não considera a evolução sócio-político-histórica dos países, que justificaria a notável diferença entre eles, na explicação do seu comportamento econômico. Em razão disso, seria preciso “levar em conta para o planejamento das políticas públicas ou de desenvolvimento” as “características estruturais e institucionais próprias” de cada nação, notadamente as latino-americanas (PATRICIO, 2012, p. 70).

A globalização²⁸, fenômeno mundial identificado a partir de 1960, aparece como um novo paradigma, no entendimento de Patricio (2012), em virtude da evolução da geopolítica internacional. Cada vez mais conectados, os mercados globais passaram a exercer influência em governos e instituições nacionais outrora isolados. Essa mudança transformou a lógica organizacional de pessoas, mercados, governos e instituições ao redor do mundo, comparável à “grande transformação” de Karl Polanyi (2000). Na América Latina, os efeitos da globalização não foram diferentes. Em decorrência da teoria Neoestruturalista, assumiu-se que o histórico político e econômico do subcontinente fez sentir em alto grau o colapso dos modelos desenvolvimentistas implantados até então. A industrialização já havia dado sinais de fracasso²⁹, enquanto vertente de desenvolvimento. A substituição da indústria pelas importações foi a responsável por essa falência (SAMPAIO JÚNIOR, 2012). Foi, então,

²⁶ Mas a própria CEPAL aceita que este é um cenário ideal, e que se não-alcance poderia, pelo menos, funcionar como um mecanismo de defesa em face às pressões protecionistas do mercado global (CEPAL, 1994).

²⁷ Patricio (2012), a partir do estudo de Bernal-Meza (2005), atrela a corrente neoestruturalista ao nome de Osvaldo Sunkel, notável economista chileno, pelo fato de ser o responsável pela formulação da teoria aqui apresentada.

²⁸ Nesta tese não é feito um exaustivo estudo sobre os efeitos da globalização nas relações econômico-políticas internacionais. O propósito é apenas situar o debate sobre desenvolvimento a partir da década de 1980, momento em que a globalização passou a exercer influências sobre as políticas desenvolvimentistas transnacionais. Ainda que o tema mereça especial atenção dada sua atualidade e relevância, restará apenas mencionado como uma das correntes de desenvolvimento de impacto na América Latina, neste ponto do percurso teórico da tese.

²⁹ Já sob os efeitos da globalização, muitas políticas latino-americanas de desenvolvimento fracassaram, sobremaneira após a Crise do Petróleo na década de 1970. No Brasil, autores como Carlos Lessa (1988) dedicaram-se a compreender os efeitos das crises econômicas globalizadas em ações estruturantes brasileiras, como foi o caso do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND): “É visível que a quebra do Estado/fabricantes nacionais de máquinas e equipamentos aconteceu em 1976. Até lá, ambos acreditaram na viabilidade do II PND. Marcharam juntos, animados por uma premissa que a história mostrou ser mítica – a construção da Nação-Potência depende do sujeito estado” (LESSA, 1988). As políticas desenvolvimentistas brasileiras serão melhor abordadas no subitem 4.2.3 Políticas públicas de desenvolvimento.

necessário refletir-se sobre novas propostas de auxílio aos países em desenvolvimento. Essa foi a oportunidade para o estabelecimento das grandes agências internacionais de cooperação e fomento.

Martins (2011), ao discorrer sobre os “novos padrões da dependência na América Latina”, afirma que a ascensão do neoliberalismo – ao final dos anos 1970 e início de 1980 – impôs à região duas fases de articulação com a economia mundial: a financeirização e a acumulação produtiva³⁰. Durante a primeira, observou-se uma profunda dinamização do sistema financeiro internacional³¹ e a criação de reservas internacionais, notadamente nos Estados Unidos. Mas, por outro lado, nos anos 1980 foram observadas a “estagnação econômica dos países da América Latina, com retração da produção industrial, volatilidade dos mercados e redução do ritmo de crescimento” (IVO, 2016, p. 14-15).

Essa estagnação e o descompasso entre as decisões políticas para o desenvolvimento dos países latinos e as reais necessidades e potencialidades regionais fomentou o ambiente institucional para o estabelecimento de grandes organizações internacionais de financiamento do desenvolvimento – como o Banco Mundial e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, por exemplo –, notadamente a partir dos anos 1990 e início dos anos 2000. “As mudanças do Estado desenvolvimentista, [...] integram um novo regime de acumulação global, sob a hegemonia do mercado, e impõem processos de reforma [...] na área social e de ajuste fiscal” (IVO, 2016, p. 13). Essas agências, por sua vez, foram as responsáveis por redefinir o conceito de desenvolvimento a partir de suas agendas.

Para além do ideal do crescimento econômico e da industrialização, o discurso das agências internacionais de fomento gradativamente incluiu os temas do combate à pobreza, atenuação da fome, preservação ambiental, direitos humanos e práticas democráticas. Ao mesmo tempo, essas diretrizes passaram a servir como requisitos para a concessão dos empréstimos aos países em desenvolvimento, que passaram a enxergá-las como metas a serem alcançadas. Mercuri (2016), ao fazer o retrospecto da evolução do conceito de desenvolvimento entre 1970 e 2014, menciona o Banco Mundial e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD),

³⁰ Em relação à fase de acumulação produtiva, Martins (2011) relata que ela sucedeu a etapa da financeirização, quando esta se esgotou, renovando as políticas neoliberais e estabelecimento de uma política cambial baseada no câmbio flutuante.

³¹ Sobre este período, Mercuri (2016, p. 200) comenta: “[...] refere-se ao estabelecimento do regime de acumulação flexível, assumindo a designação de Harvey para caracterizar um período de grandes transformações que comportam, entre outros fenômenos, a hipertrofia das atividades de natureza financeira, dotadas de mobilidade de espaço temporal e com autonomia em relação aos controles estatais nacionais; a produção segmentada, horizontalizada e descentralizada; e o redesenho do mapa político econômico do mundo”.

por exemplo, como agentes influenciadores da nova perspectiva desenvolvimentista para governos nacionais orientada rumo ao desenvolvimento humano. Dessa maneira, garantir-se-ia a satisfação das crescentes demandas sociais por educação, saúde e habitação, dentre outras.

Uma base crucial à perspectiva desse novo projeto de desenvolvimento sustentada pela ONU consiste na concepção de desenvolvimento como liberdade, defendida por Amartya Sen, prêmio Nobel de Economia em 1998. [...] O esforço voltou-se para a articulação de crescimento econômico com outras dimensões da vida, o que inclui, numa perspectiva instrumental, nos termos do autor [Sen] cinco tipos de liberdade: liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora (MERCURI, 2016, p. 202).

Sob forte influência das agências internacionais de fomento, Ivo (2016) e Mercuri (2016) colocam que, ainda a partir de 1980, um novo adjetivo passou a fazer parte das diretrizes internacionais do desenvolvimento: a sustentabilidade. Aliadas a uma nova configuração política e econômica do mundo, as crises e demandas sociais provocadas pelo afastamento dos Estados nacionais de seus tutelados fizeram vir à tona a discussão sobre o modelo desenvolvimentista posto em prática até então. No ano de 1987, a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (organismo internacional integrante da ONU) publicou o Relatório de Brundtland (*Our Common Future*), que consagrou o conceito de “desenvolvimento sustentável”. Tornou-se premente a necessidade de se garantir às gerações atuais todas as condições necessárias à satisfação de suas necessidades sem comprometer a vida das gerações futuras. Dessa maneira, introduziu-se o discurso da sustentabilidade na ação política, notadamente para os países em desenvolvimento.

Chacon (2007) afirma que o desenvolvimento sustentável, apesar de toda a margem de possibilidade de (in)definição do conceito, foi um tema cada vez mais presente nos planos de governo do Brasil e nas variadas instâncias da sociedade civil, em consequência da imposição dos organismos internacionais de financiamento (como o BID e o FMI). Foi instituído um “novo dever de casa”. Para a autora, o desenvolvimento sustentável deveria suscitar o embate à pobreza e à degradação ambiental, primando pela distribuição equitativa dos recursos e com vistas à garantia de uma vida de qualidade, fundadas no respeito à diversidade humana. “É um fato muito mais abrangente e complexo, que envolve e exige uma ideia de sociedade, de comunidade política, de justiça social, de Estado e de economia” (NOGUEIRA, 2009, p. 48).

Assim, a sustentabilidade confere ao desenvolvimento uma condição qualitativa mais pujante (NOGUEIRA, 2009), desembocando na crença de um modelo desenvolvimentista em que não

há somente crescimento econômico, identificado, no Brasil, como *neodesenvolvimento* por Sampaio Júnior (2012)³². Ao recuperar o sentido da sustentabilidade, Chacon (2007) recorre a três autores por ela considerados fundamentais à compreensão do tema: Celso Furtado (1920-2004), autor da concepção da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), reconhecido pelo “mito do desenvolvimento”; Enrique Leff, economista mexicano, reconhecido pelo debate do “saber ambiental”; e Ignacy Sachs, economista polonês, naturalizado francês, que contribuiu para o entendimento da sustentabilidade a partir da concepção do “ecodesenvolvimento” e das dimensões da sustentabilidade (social, econômica, ecológica, espacial e cultural).

Em adição, Gonçalves-Dias (2014) e Chacon (2007) entendem ser imprescindíveis a observância e a análise da dimensão político-institucional da/na sustentabilidade, pois assim é possível traçar a teia de relações institucionais e políticas das organizações (públicas, privadas e do terceiro setor) presentes em um determinado espaço de poder. Sua inserção no debate sobre desenvolvimento atinge um grau mais avançado da compreensão da modernidade, ao tempo em que direciona a compreensão das realidades locais a partir do grau de participação social nos processos de desenvolvimento e do fortalecimento das instituições democráticas.

Em razão disso, este estudo toma como premissa de atuação e paradigma organizacional a dimensão político-institucional em estratégias de desenvolvimento. Nesse diapasão, as instituições adquirem um *status* de relevância na apreciação do objeto da pesquisa empreendida para o doutorado.

4.1.3 Desenvolvimento não-econômico: instituições, capital humano, social e intelectual

As instituições, no sentido antropológico e cultural do entendimento dos processos sociais através da história, estão presentes nas sociedades humanas desde tempos passados. Sua formação remonta aos primeiros grupos sociais que, em razão de uma necessidade básica comum a todos os integrantes (alimentação e segurança, por exemplo), desenvolveram “não

³² “As vagas formulações dos economistas que disputam a hegemonia do novo desenvolvimentismo partem do suposto de que o crescimento constitui a chave para o enfrentamento das desigualdades sociais. Nessa perspectiva, desenvolvimento e crescimento confundem-se como fenômenos indiferenciados. As controvérsias dizem respeito às formas de superar os aspectos “negativos” e ao modo de combinar os aspectos “positivos”. O debate gira em torno dos instrumentos que devem ser mobilizados pela política econômica para superar os entraves ao crescimento e conciliar as exigências do equilíbrio macroeconômico com os objetivos da política industrial e as necessidades orçamentárias da política social” (SAMPAIO JÚNIOR, 2012).

intencionalmente” um ente incorpóreo formado a partir das interações sociais e dos laços sociais. Mary Douglas (1998) analisa a construção das instituições na história das comunidades humanas, destacando, *a priori*, como as relações de solidariedade foram determinantes para o surgimento de tais formações.

Para Douglas (1998), o primeiro ponto de reflexão está no reduzido tamanho das sociedades primitivas. A existência de poucos indivíduos num mesmo grupo favorecia a consolidação de laços de confiança, que por sua vez conduziam à solidariedade e cooperação entre os membros. À medida que os tecidos sociais foram se tornando mais complexos, dificultou-se a manifestação das ações humanas dentro das comunidades, de tal maneira que os processos de interação social produziram recursos de padronização do comportamento humano por meio de instituições. Segundo a autora, “nada mais, a não ser as instituições, podem definir a uniformidade”. Essa dinâmica da formação das sociedades através da história, por sua vez, confere um certo grau de conformidade à vida humana, de modo que é possibilitado um convívio social mais harmonioso e produtivo, pois criam-se os recursos de afinidades e complementaridades na vida social.

Em adição, Douglas (1998) descreve como as instituições ganharam corpo no processo evolutivo das sociedades humanas, assumindo posições cada vez mais intrínsecas à humanidade. “Com efeito, é assim que construímos as instituições, amoldando nossas *idéias* e as dos outros em um formato comum de tal modo que possamos provar nossa correção simplesmente por meio das cifras que revelam uma aquiescência independente.” Ou seja, a sociedade avança, as instituições progredem junto com ela. E elas se tornam um foco pertinente ao desenvolvimento.

Douglass North (1991), por um viés institucionalista, aproxima-se de Douglas (1998) quando expõe seus argumentos para entender a importância da formação das instituições: a viabilização da cooperação e os possíveis ganhos com essa aproximação nas comunidades humanas. North é reconhecido por estabelecer as bases da compreensão da relevância das instituições para a História; foca mais nas instituições que resultam em formas específicas de organizações, trabalho, valores e normas de funcionamento. Em seu trabalho *Institutions*, o autor relaciona os diversos desdobramentos da presença das instituições na organização econômica das nações, colocando em evidência como a dinâmica sociopolítica do mundo, tal como o conhecemos hoje, só foi possível com a formação de diversas instituições através da História, em todas as sociedades. A impessoalidade (não serem apropriadas diretamente pelos homens) das instituições, para o autor, consiste no pré-requisito para o incremento das cidades, aglomerações

humanas cada vez mais complexas, que já não mais contam com as relações de proximidade, possíveis apenas em grupos humanos mais simples, tal como as cidades.

Economies of scale result in the beginnings of hierarchical producing organizations, with full-time workers working either in a central place or in a sequential production process. Towns and some central cities are emerging, and occupational distribution of the population now shows, in addition, a substantial increase in the proportion of the labor force engaged in manufacturing and in services, although the traditional preponderance in agriculture continues. These evolving stages also reflect a significant shift towards urbanization of the society. Such societies need effective, impersonal contract enforcement, because personal ties, voluntaristic constraints, and ostracism are no longer effective as more complex and impersonal forms of exchange emerge. It is not that these personal and social alternatives are unimportant; they are still significant even in today's interdependent world. But in the absence of effective impersonal contracting, the gains from "defection" are great enough to forestall the development of complex Exchange³³ (NORTH, 1991, p. 100).

Sônia Guimarães (2016) volta-se para entender o papel das instituições como peça-chave para explicar os diferentes desenvolvimentos históricos das sociedades, tendo como mote o papel transformador que instituições podem canalizar por meio do conhecimento na formação das pessoas. Ela funde analiticamente o papel das instituições, enquanto cultura herdada e enquanto organizações estruturadas, no âmbito do seu papel para o desenvolvimento. Nesta junção, educação, ciência, tecnologia e inovação adquirem centralidade nos processos endógenos de desenvolvimento, que atualmente não pode mais ser compreendido unicamente pelo viés do crescimento econômico. A riqueza compartilhada com todos os indivíduos resulta de ações voltadas ao desenvolvimento econômico e social de longo prazo, cabível apenas num sistema institucional sólido e comprometido com a melhoria da vida das pessoas de forma duradoura, estruturante de mudanças. “As características do novo paradigma de desenvolvimento é que conhecimento se tornou insumo mais relevante para o crescimento econômico de longo prazo do que a existência de matérias primas” (GUIMARÃES, 2016, p. 261).

³³ Tradução nossa (2016): Economias de escala resultam nos primórdios das organizações produtivas hierárquicas, com trabalhadores a tempo completo que trabalham quer um lugar central ou num processo de produção sequencial. Cidades e algumas cidades centrais estão emergindo, e a distribuição ocupacional da população agora mostra, em adição, um aumento substancial na proporção da força de trabalho envolvida na fabricação e nos serviços, embora a preponderância tradicional na agricultura continue. Estes estágios de evolução também refletem uma mudança significativa para a urbanização da sociedade. Tais sociedades precisam de execução de contratos eficazes e impessoais, porque laços pessoais, constrangimentos voluntaristas e ostracismo não são mais eficazes como também emergem formas mais impessoais e complexas de troca. Não é que essas alternativas pessoais e sociais não são importantes; elas ainda são significativas, mesmo no mundo interdependente de hoje. Mas, na ausência de contratação impessoal eficaz, os ganhos da "deserção" são grandes o suficiente para prevenir o desenvolvimento do câmbio complexo.

A autora traz uma discussão crítica sobre a conjuntura brasileira em relação à esta questão. Na trajetória histórica do país, o Estado aparece como o ente institucional mais adequado para liderar o desenvolvimento da nação a partir de políticas públicas estruturantes, tal como a educação. No entanto, afirma que o Brasil apresenta, ainda hoje, um panorama de “aposta” desenvolvimentista muito centrada na perspectiva econômica. Para avançar em sua crítica, Guimarães (2016) resgata as teses de Douglass North (2003) para compreender a ação das instituições nos fatores dos impasses cíclicos do crescimento econômico brasileiro. Aqui, o Estado mantém uma linha histórica de atuação institucional, desde sua experiência pós-colonial, voltada para o benefício de poucos, reduzindo o seu papel de instituição abrangente, que deve atuar com forte papel na coesão social e na distribuição de benefícios. Torna-se um aparelho institucional que se mantém muito mais como um *lócus* de barganha política do que um articulador de interesses sociais diversos e de eficiência econômica.

Essa sustentação argumentativa é feita com base na análise empírica de duas políticas industriais – ou de desenvolvimento – analisadas por Guimarães (2016). A primeira delas se refere aos bancos de desenvolvimento, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), hoje uma das maiores instituições mundiais de financiamento de atividades econômicas e sociais. Todavia, aponta que os empréstimos realizados pelo banco beneficiaram, indubitavelmente, o interesse privado voltado para o mercado em detrimento de um interesse público de caráter mais abrangente e distributivo, descaracterizando a função original da instituição. A segunda política posta em destaque concerne aos investimentos em um bem imaterial e fundamental para o desenvolvimento das instituições da sociedade: a educação. A autora leva em conta que o formato da economia mundial, em um mundo altamente integrado e globalizado, não admite inexistir prioridade de investimentos em educação, pois aponta para a importância de que os níveis gerais da educação sejam elevados e mais abrangentes para os diferentes estratos populacionais. Há a necessidade premente de um marco institucional compatível com os novos entendimentos sobre como deve ser o desenvolvimento. Assim, o comprometimento do estado:

Assume relevância institucional, como ocorre sempre que transformações institucionais são requeridas, seja por meio de ordenação legal ou por organização de sistemas públicos e sempre que o mercado não for capaz de assumi-las. (...) No Brasil, a ausência de um sistema universal de educação de qualidade é responsável, em grande parte, pelas desigualdades econômica e social vigentes na sociedade. (...) O novo paradigma econômico requer aumento de dispêndios em P&D. (GUIMARÃES, 2016, p. 273).

Diante desse entendimento, não parece exagero afirmar que as instituições hoje transcendem papéis tradicionais na história e se tornam cada vez mais sujeitas à ação dos indivíduos nas dinâmicas sociais, principalmente em universos políticos mais participativos e plurais, impactando fortemente no desenvolvimento. Novas categorias analíticas se tornam centrais para estudar a intercomplementaridade entre instituições como heranças culturais geracionais e instituições que se materializam no aparelho do Estado ou nos entes da sociedade civil. Uma delas é o conceito de capital social tal como estudado por Bourdieu (1980), Barquero (2003) e por Coleman (1988)³⁴. Segundo os autores, capital social consiste no amálgama entre os indivíduos e as diversas instituições sociais, imbuídos de valores, crenças, percepções e atitudes e um propósito comuns. Em outras palavras, é um capital imaterial que representa os elementos comuns de entendimento sobre a sociedade em que se vive, entendimento esse que evoluiu através da história e da vida compartilhada por meio das instituições. Em última instância, impacta no grau de envolvimento das pessoas na discussão e proposição de ações sobre o desenvolvimento (social). O acesso e participação dos indivíduos em instituições democráticas são diretamente proporcionais à condição possibilitada de uma cidadania plena, o que traduz o capital social como uma condição de incorporação dos membros às suas comunidades nacionais.

Ainda para Coleman (1988), o capital social tem aspectos de bens públicos quando o comparamos com os bens privados. Enquanto que para estes os efeitos de sua utilização são sentidos apenas por seus proprietários diretos, para o capital social a reverberação das práticas em sociedade consegue ser sentida em um maior número de indivíduos. Por exemplo, a atuação individual em grupos de pais que se reúnem em prol da educação dos filhos tem muito mais chances de ter efeitos benéficos para a coletividade do que aqueles pais que se desligam desse tipo de associação (*latu sensu*) para procurarem um emprego em jornada integral de trabalho. Dessa forma, o capital social pode induzir bens públicos relevantes para a sociedade, de modo que possa ser empregado para as crianças e os jovens, traduzindo-se em mudanças e melhoria de vida para as pessoas.

³⁴ Nesta altura, a incursão sobre o conceito de capital social merece um comentário. Não é, neste estudo, associado à ideia de “recursos humanos” no sentido material do termo, em que os seres humanos são vistos como peças de um maquinário produtivo, a serviço do capital econômico ou, ainda, do “moinho satânico” de Karl Polanyi (2000). Milani (2004) afirma que o “capital social é ‘capital’ porque, para utilizar a linguagem dos economistas, ele se acumula, ele pode produzir benefícios, ele tem estoques e uma série de valores. O capital social refere-se a recursos que são acumulados e que podem ser utilizados e mantidos para uso futuro. Não se trata, porém, de um bem ou serviço de troca, quantificável independentemente dos contextos e práticas de desenvolvimento local”.

Também para Bourdieu (1980), o capital social é o conjunto de bens imateriais responsável pelo estabelecimento de conexões sociais que extrapolam a condição física das relações humanas e se projeta como a gênese de investimentos sociais, conscientes ou inconscientes, que se transfiguram em apatias mútuas de conhecimento e reconhecimento, que fortalecem o elo entre as pessoas. Em outras palavras, o capital social representa tudo aquilo que vai além da propriedade material de um grupo social (contrária à ideia de individualismo) e que se estabelece como uma “rede sustentável de relações mais ou menos institucionalizadas” (BOURDIEU, 1980, tradução livre) de simbolismos capazes de aproximar e melhorar as condições de vida de diferentes pessoas. Em consequência, os indivíduos podem aferir ganhos (que não necessariamente materiais) a partir da sua relação com os grupos sociais. E esses resultados percebidos podem ser orientados, por exemplo, ao aprimoramento intelectual das pessoas.

Conforme as autoras Sampaio e Laniado (2008), são justamente os elementos que formam o capital social que permitem capacitar os indivíduos para produzir mudanças, que modernizam, transformam e estruturam melhor a mentalidade dos atores em relação às organizações onde atuam, que, por sua vez, permitem um desenvolvimento institucional (por exemplo, a educação e a universidade) de forma consistente.

As transformações exigidas por qualquer esforço de modernização não requerem, apenas, impactar o plano objetivo dos fenômenos sociais, ou seja, não se limitam a mudanças nos sistemas que estruturam a vida em sociedade ou o padrão de autoridade, a reordenação da divisão do trabalho, as novas tecnologias e linguagens comunicativas, a incorporação de novos métodos de controle ou de novos atores no processo de decisão. Requer, sim, de forma crucial, mudanças de crenças, percepções e atitudes por parte dos indivíduos e grupos que podem influir, negativa ou positivamente, na produção e aceitação de novas formas de agir. Reconhecendo que um processo de modernização é complexo e não linear, torna-se evidente a relevância do papel que os diferentes atores ocupam em relação a inovações. É por meio desses agentes que as ações assumem significados distintos e (...) tomam como referência os valores e padrões de conduta presentes na própria sociedade e os reproduzem no âmbito das organizações. Portanto, modernizar estas últimas depende, também, de mudanças no próprio modo de pensar e agir nos ambientes sociais da vida cotidiana e cívica (SAMPAIO; LANIADO, 2008, p. 171).

Como referido acima, uma das implicações decorrentes de se levar em conta o capital social é que para as instituições, a exemplo daquelas ligadas ao ensino superior, participação das pessoas nas dinâmicas de trabalho, produção e decisões implicam em mudanças qualitativas nos processos de desenvolvimento. Milani (2004) associa a compreensão das relações sociais

existentes em um determinado grupo social explicadas pela concepção de capital social de Bourdieu (1980) e Coleman (1988) aos processos endógenos de desenvolvimento local.

O capital social pode ser entendido enquanto propriedade de uma sociedade (*civiness*, para Molyneux), propriedade de uma comunidade ou um recurso operacionalizado por indivíduos a fim de maximizar suas capacidades e atingir seus objetivos. Será propriedade da sociedade como um todo porque, além de ser um fator central na equação do desenvolvimento e fundamental para a vida econômica, seu valor social ultrapassa sua utilidade econômica. **Ele implica ampliar a perspectiva a aspectos não-econômicos da vida social, tais como o capital de confiança e convivibilidade, de capacidade coletiva de viver e agir juntos de maneira eficaz** (MILANI, 2004, p. 108, grifo nosso).

Ou seja, é reforçado argumento de que o capital social Schwartzman (2008) faz uma minuciosa relação entre ciência, universidade e ideologia; ele traça os meandros das relações entre as universidades em contextos de desenvolvimento e subdesenvolvimento, o espaço acadêmico no mundo, a situação atual da pesquisa científica e o ensino superior na atualidade. No nível das instituições como organizações, a universidade assume posição de destaque em virtude dos alcances de mudança social que a educação comprometida com a formação integral dos alunos pode atingir.

Quando essas instituições isoladas [as universidades] vão mais adiante, no entanto, e buscam, além de um ensino técnico e profissional de melhor nível, o desenvolvimento da atividade científica, seu potencial de transformação social pode ser bastante significativo. Nesses casos, elas funcionam como bolsões de formas inusitadas de pensar e trabalhar, de concepções alternativas e inovadoras a respeito da realidade circundante e da própria natureza da atividade universitária. Isso, em si, não é suficiente para dinamizar um sistema universitário estagnado, nem para transformar um país subdesenvolvido em um país rico e socialmente justo. Mas é uma influência importante, que não deveria ser subestimada (SCHWARTZMAN, 2008, p. 78).

Nesse sentido, não parece ser exagero afirmar que o capital social estimula a profissionalização dos indivíduos na medida que estabelece a formação de nível superior como um dos padrões sociais exigidos por um grupo social³⁵. Seja por influência externa (normas sociais) ou interna (normas ideológicas) das unidades sociais, desemboca-se, por conseguinte, em um outro conceito: o capital intelectual. Embora muito comum na literatura que o delimita como a

³⁵ Um exemplo disso pode ser dado quando as famílias estabelecem a necessidade de fomentar a educação superior dos filhos, seja no setor público ou privado, como uma etapa natural e obrigatória do desenvolvimento de cada indivíduo. A universidade deixa de ser uma opção de vida e passa a figurar como instituição obrigatória com vistas a uma vida laboral e social plena e satisfatória.

reunião dos saberes humanos e insumos de trabalho em prol do lucro e da iniciativa privada (COLAUTO et al, 2011; CRUZ; ALVES, 2013), a acepção do capital intelectual como o conjunto de saberes voltados ao desenvolvimento territorial ganha força entre diferentes estudiosos, notadamente no que se refere ao papel da gestão pública (DIAS et. al, 2015) e das instituições universitárias nesse processo, como afirmam estudiosos europeus (GUBIANI, MORALES; SELIG, 2013; CORTEZ; CORNEJO, 2013; MARTINS; FERREIRA, 2015).

Tal como postulado por Schwartzman (2008), Rolim e Serra (2009) afirmam que as universidades são atores sociais de impacto em um território por proporcionar o ambiente necessário à formação profissional e intelectual das pessoas. Para os autores, essa relação está intrincada na vinculação e no comprometimento das universidades com o “futuro da região e o produto do seu trabalho, além de ter como referência a qualidade acadêmica universal, está voltado para a superação das questões da região” (ROLIM; SERRA, 2009, p. 91). Em adição, Gubiani, Morales e Selig (2013, p.2) relacionam o potencial de inovação das universidades ao capital intelectual, afirmando que elas “comparadas às empresas, [...] diferenciam-se pelo capital intelectual disponível”, uma vez que detém um quadro de pessoal “fortemente capacitado” e são capazes de se relacionar “com os principais interlocutores da sociedade”, ao estudá-los no cenário português.

Assim, não parece exagero afirmar que a consolidação do postulado de Bourdieu (1980) Guimarães (2008), Schwartzman (2008), Barquero (2003) e de Coleman (1988) permite inferir que as instituições universitárias participam ativamente na composição do capital social dos seus territórios de abrangência. A partir de tal assertiva, este estudo compreende ser necessário ao entendimento do desenvolvimento analisar de que forma a questão territorial é importante para entender a dinâmica e etapas de implantação e consolidação do arcabouço institucional com tal finalidade.

4.1.4 O desenvolvimento e a questão territorial

O fracasso das práticas liberais das últimas décadas fez surgir, talvez, no espaço dos debates públicos e das ciências, a busca por um discurso articulado entre desenvolvimento e a questão regional/territorial³⁶. Isso se dá num contexto de globalização e dos impactos da má atuação

³⁶ O autor Rogério Haesbaert (2005) afirma que os termos “território” e “região” são conceitualmente próximos, quando se considera a natureza epistemológica que eles assumem na atualidade e, portanto, devem ser entendidos

dos instrumentos de intervenção e compreensão sobre as diferentes dimensões humanas da ação social (sociedade, cultura, meio ambiente, política, economia etc), caracterizando-se como a frustração da modernidade (RIBEIRO, 2009). As lacunas da teoria cepalina, a crise mundial do petróleo das últimas décadas e a crescente presença da globalização nas relações internacionais forçaram o Brasil a reestruturar profundamente a condução governamental do país no âmbito internacional. A gradual complexidade da geopolítica mundial fomentou a necessidade de rever os paradigmas institucionais da atuação política, situando os territórios como o *locus* da concretização da ação estatal (RÜCKERT, 2005). Dessa forma, todas as urgências sociais passaram a demandar dos *policy makers* uma nova “mirada” para os espaços onde as relações sociais, culturais, políticas e econômicas se materializam. Daí a importância dos territórios para o desenvolvimento, tal como argumentado por Ribeiro (2009) e por Fischer e Melo (2004) indicam que um território é um campo de atuação dos grupos sociais (e do capital social, por conseguinte) na articulação em torno de diferentes interesses:

Sob a influência do conjunto das ciências sociais, o território passa da situação de uma descrição de uma malha espacial (no sentido jurídico-administrativo) para o estatuto de conceito que busca dar conta da complexidade da realidade e das construções sócio-econômicas inseridas em um espaço físico (RIBEIRO, 2009, p.26).

O território é um campo de forças, ou seja, de exercício de poderes em diferentes escalas que vão do micro-local ao global. Refere-se a um âmbito espacial limitado – um bairro, um município, **uma região** – podendo ainda ser indicado por outras designações que sugerem uma certa inércia, estabilidade e relativa ordenação. Ao se definir um contorno territorial, pressupõe-se um agenciamento estratégico neste recorte. Ou seja, território é concretude e forma, mas também indica movimento e interação de grupos sociais que se articulam e se opõem em torno de interesses comuns (grifo nosso) (FISCHER; MELO, 2004, p. 14, grifo nosso).

Entretanto, sobre o conceito de território recai a mesma polissemia do entendimento sobre o desenvolvimento, diante da complexidade da realidade regional apontada por Ribeiro (2009). Para a Administração (e outras ciências sociais aplicadas), em contrapartida, também há a qualificação da palavra território, imprimindo-lhe uma acepção muito mais ampla. Para além das condições físicas, outros elementos adquirem igual relevância, como as características

como sinônimos. Para Patrício (2012, p.72), a “regionalização aparece como uma forma de responder à globalização e à nova ordem mundial [...] como um instrumento de cooperação *econômica* e política para enfrentar o *fenômeno* da globalização, considerando que, através do desenvolvimento intra-regional, os Estados [...] serão capazes de enfrentar os desafios do mundo globalizado e da mundialização do capital” (grifo nosso).

Para este estudo, a questão regional do desenvolvimento necessariamente abordará a perspectiva territorial, ainda que, para alguns autores, exista uma divergência entre os dois conceitos.

sociais, culturais, econômicas e político-institucionais (SAQUET, 2014). Ao tempo em que se permite a multifacetada compreensão do conceito, admite-se a possibilidade da existência de variados territórios dentro e fora deles. Isso é crível pelo caráter dinâmico que os diferentes componentes territoriais (terra, povo, cultura, economia etc.) possuem e a capacidade de se integrar na criação de outros territórios. O determinante é o posicionamento paradigmático que se utiliza para a compreensão da unidade territorial explicado por Solinís (2009).

Uma primeira aproximação em profundidade ao território nos impõe recorrer à ideia de um espaço atravessado por laços, vínculos e relações imateriais, mais que um simples espaço ocupado por grupos humanos. Provavelmente por isso alguns geógrafos o definem de maneira antropológica, como o resultado de um espaço construído com o tecido inextricável de experiências e significações, incorporando códigos, práticas e representações. Esta composição abstrata se contrapõe à materialidade do território em seu sentido banal e seguramente sua surpreendente natureza intangível é uma das razões pelas quais sua percepção e definição são vagas e estão cheias de lugares comuns. O território é assim usado indistintamente ao lado de região, de “cidade”, “âmbito”, “dimensão” etc. Isso tudo muito embora se diga, ao mesmo tempo, que existem estreitas relações entre povos e territórios, que estas estreitas relações reforçam o sentido de pertinência cultural, que preexistem a qualquer forma jurídico-institucional da sociedade... (SOLINÍS, 2009, p. 266).

Milton Santos (1926-2001), um dos autores mais dedicados ao estudo sobre território, faz menção à modernidade do termo, o que ele chama de “o retorno do território” (SANTOS, 2005). Para o autor, a atualidade do debate sobre a questão territorial recai na múltipla utilidade da expressão, que assume um amplo espectro de significados, num momento em que a ciência, a tecnologia e a informação ampliaram a compreensão humana sobre o que é a realidade. “É a partir dessa realidade que encontramos no território, hoje novos recortes, além da velha categoria região; e isso é um resultado da nova construção do espaço e do novo funcionamento do território” (SANTOS, 2005, p. 256).

Para Hissa (2009), os territórios podem ser vistos como componentes de um organismo ainda maior, independentemente da posição geográfica-espacial que ocupem. São as chamadas “partes do corpo do mundo”. O corpo do mundo é construído não por partes complementares, mas sim integrativas entre si. Assim, o território pode ser compreendido como um espaço social de diálogos possíveis e imprescindíveis para a transformação do mundo através de uma abordagem transdisciplinar. “O território é, portanto, um corpo social também aberto, feito do corpo do mundo, que se manifesta através de uma diversidade de formas, inclusive físicas” (HISSA, 2009, p. 76). Milton Santos (2005) também realiza uma incursão em direção à composição de um território a partir de múltiplas e diversas partes:

O território, hoje, pode ser formado de lugares contíguos e de lugares em rede: São, todavia, os mesmos lugares que formam redes e que formam o espaço banal. São os mesmos lugares, os mesmos pontos, mas contendo simultaneamente funcionalidades diferentes, quiçá divergentes ou opostas. Esse acontecer simultâneo, tornado possível graças aos milagres da ciência, cria novas solidariedades: a possibilidade de um acontecer solidário, malgrado todas as formas de diferença, entre pessoas, entre lugares (SANTOS, 2005, p. 256).

Entretanto, essa diversidade conceitual pode introduzir um questionamento sobre o elo entre os elementos de um território: qual seria o amálgama entre cada uma das suas partes? Uma resposta plausível é a existência de um poder político – legalmente ou informalmente – constituído. É dele, por exemplo, que emanam as prerrogativas de atuação com vistas ao planejamento do ordenamento territorial. A ação do Estado, em outras palavras, se concretiza quando são formuladas e executadas políticas públicas ensejadas nas necessidades nacionais. A partir daí a ordenação territorial nasce da coordenação dos fluxos e repartição do poder (COSTA, 2005).

No entendimento de Haesbaert (2007), há um movimento decorrente da fluidez das partes de um território: o fenômeno da desterritorialização. Por ela, entende-se que a ruptura entre o fim da modernidade e o início da pós-modernidade³⁷ nos anos 1980 fez a compreensão sobre o que é território ser fundamentalmente modificada, cabendo, desde então, uma crescente gama de interpretações sobre o que o conceito contempla. Ou seja, o que havia sido sedimentado sobre a perspectiva do tempo e do espaço parece ter sido redefinido em sua essência. Os elementos constitutivos de um território adquiriram, a partir de então, uma capacidade de integração e formação de outros “corpos” sem sua descaracterização.

Em adição, a pós-modernidade territorial trouxe à baila outro acontecimento: a multiterritorialidade. Por esse conceito, assume-se a existência crescente do número de territórios justapostos e seus elementos, não-excludentes entre si. Em consequência, são aparentes os territórios-rede, que se relacionam em função de suas necessidades, ora “sobrepostos e descontínuos”, ora “exclusivistas e contínuos”. Em outras palavras, confirma-se

³⁷ É utilizado o termo pós-modernidade aqui neste ponto do estudo por fazer justa menção ao trabalho referenciado de Haesbaert (2007). Mas Giddens (1991), em sua obra apresentada no Item 4.1.1, argumenta, por outro lado, que a pós-modernidade ainda não está em vigor, como apregoam alguns estudiosos. Para ele, o que se chama de pós-moderno na verdade é resultado da própria modernidade. Ou seja, são os efeitos da modernidade que inadvertidamente são considerados pós-modernos. Assim, para manter a riqueza do debate teórico trazida pelos autores, e a polissemia do termo nas diferentes abordagens das ciências sociais, será considerada a contribuição conceitual de ambos.

a condição qualitativa do termo território na atualidade, capaz de absorver cada vez mais identidades múltiplas não-exclusivas. Isto é:

Multiterritorialidade (ou multiterritorialização, caso se queira destacá-la como movimento, ação ou processo) implica assim a possibilidade de acessar ou conectar, num mesmo local e ao mesmo tempo, diversos territórios, o que pode se dar tanto por uma “mobilidade concreta”, no sentido de um deslocamento físico, quanto “informativa”, no sentido de acionar diferentes territorialidades mesmo sem deslocamento físico, como em algumas experiências proporcionadas através do chamado ciberespaço (HAESBAERT, 2005, p. 22).

Sob esse entendimento, Haesbaert (2009) enumera diferentes abordagens multi ou transdisciplinares para território. Do ponto de vista funcional, um território pode ser compreendido ora pelo viés político ora pelo olhar econômico (ou com a junção dos dois termos); e pela ótica integradora, o simbolismo e a identidade são as definições mais pujantes.

Alain Musset (2009) faz uma importante consideração sobre a construção teórico-ideológica sobre territórios e, portanto, simbólica, identitária e integradora das dicotomias oriundas das próprias construções teóricas sobre os processos de desenvolvimento e subdesenvolvimento em todo o mundo. É o que ele define como sendo o espaço como uma “alegoria das relações de poder”, embasada fortemente em aspectos econômicos de riqueza e pobreza das nações, aspectos estes postos em evidência após a Segunda Grande Guerra. Daí surgiram as construções binárias de “metrópole-colônia”, trazendo o aspecto de subserviência e exploração; “centro-periferia”, muito constante no discurso cepalino da estruturação produtiva dos países da América Latina; e “norte-sul”, uma construção criada para “opor de maneira abusiva as antigas potências coloniais situadas na zona temperada do hemisfério Norte aos países colonizados da zona intertropical” (MUSSET, 2009, p. 106).

Pela abordagem funcional, a visão político-econômica de território é marcada pelas contribuições de diversos autores. Um deles é Carlos Brandão (2009), que aborda a economia política no processo histórico de constituição do capitalismo e suas relações de tempo e espaço nos territórios. Em adição, a geografia crítica tem estabelecido um debate profícuo sobre a relação entre território e desenvolvimento, com ênfase às análises sobre a condição do território como um ambiente politizado, fruto de relações sociais e de conflitos humanos. Essa construção, por sua vez, tornou-se o objeto da *escala espacial* de Brandão (2009), que serve para prover:

Robustos elementos para se analisar a ação de sujeitos sociopolíticos, porém não apenas enquanto suporte de dada estrutura. As estruturas e os sujeitos são processos histórica e geograficamente determinados e mediados. É preciso avançar na análise das interações de decisão que traduzem (com complexas mediações), mas também metamorfoseiam/renovam as estruturas. (...) A escala demarca o campo das lutas sociais, dá concretude a bandeiras e ações políticas, delimita e cria ancoragem identitária, a partir da qual se logra erguer/estruturar um contencioso em relação a imposições (por vezes ameaçadoras) provenientes de outras escalas, ou da mesma (BRANDÃO, 2009, p.170-171).

Do ponto de vista político-institucional, com ênfase à gestão pública, Ribeiro e Loiola (2009) apresentam um debate para além da industrialização e da modernização, afastando-se de uma conceituação linear de desenvolvimento e de território. Para as autoras, o desenvolvimento é um fenômeno complexo para além da dimensão econômica. As questões integradoras (simbólicas e de identidade) permeiam firmemente os aspectos que pousam sobre o conhecimento e a aprendizagem, tal como se pode perceber pela presença do capital social e das instituições nos territórios, e da força político-institucional que se forma nesses espaços.

O desenvolvimento territorial desponta, então, como uma nova forma de atuação nos espaços em prol dos territórios, com implicações para a concepção e implementação de novas políticas públicas. Nos últimos anos, o Brasil assumiu, oficialmente, a multidimensionalidade desenvolvimentista e interministerial nas políticas públicas federais. Convém destacar o Programa Territórios da Cidadania (PTC, criado no ano de 2008), voltado à garantia de direitos pécios e acesso ao trabalho, renda, cidadania e incentivo às práticas sustentáveis de utilização dos recursos naturais; ademais, enfatiza o reforço à atuação das instituições públicas e da sociedade civil, enquanto dimensão político-institucional. É no momento mais recente da história brasileira que encontramos nos discursos oficiais da Administração Pública o emprego da expressão “desenvolvimento territorial” ou regional, a saber: a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) (instituída pelo Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007). O *caput* do art. 1º deste documento reza que o objetivo da medida é promover a “redução das desigualdades de nível de vida entre as regiões brasileiras e a promoção da *equidade* no acesso a oportunidades de desenvolvimento” (BRASIL, 2007). Além disso, esta política deve estar orientada na busca pela “inclusão social, de produtividade, sustentabilidade ambiental e competitividade econômica” (art. 2º, § único, BRASIL, 2007).

No bojo da atualidade do trato das questões territoriais no país, “novas institucionalidades territoriais” (PIRES, 2011) são necessárias no embate do modelo da bidimensionalidade do

desenvolvimento moderno, promovido pelo Estado e articulado com o mercado. Uma ação tripartite, com a presença da sociedade civil, transparece como a decisão capaz de revigorar as experiências da governança do desenvolvimento territorial do país, na medida em que traz à tona as necessidades e os anseios de outras “partes” do corpo dos territórios nacionais, em sua diversidade.

Como desdobramento desta argumentação, surge novamente a dimensão político-institucional como uma importante ferramenta analítica para uma reflexão e compreensão de como o fenômeno da expansão das universidades federais, adentrando inúmeros territórios regionais, se alinha com a perspectiva desenvolvimentista do Brasil em anteriores Governos, especialmente como fator de interiorização e integração do território nacional, ao mesmo tempo. A Região do Cariri cearense, para onde este estudo volta seu foco de investigação, despontou no cenário regional como um território exemplar a ser investigado, seja por suas inúmeras particularidades sociais, econômicas, e políticas historicamente caracterizadas, seja pela importância que o novo papel das instituições universitárias adquiriu para o desenvolvimento regional, inseridas em uma política nacional de desenvolvimento e integração nacional nos últimos trinta anos.

4.2 PARA ENTENDER O PAPEL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Quando se discute sobre a expansão e a interiorização das universidades no Brasil, em especial as IES federais, comumente se faz a associação desse fenômeno à atuação do Estado por meio de políticas públicas. Isso ocorre em virtude da popularização do termo política pública como um sinônimo para tudo aquilo que escapa da esfera privada; concerne ao interesse público e social; e representa a concretização da ação estatal, como a criação de uma nova universidade, por exemplo. A partir de então, convencionou-se que as políticas públicas são o adimplemento da contraprestação que o *Leviatã* de Thomas Hobbes assumiu ao assinar o *contrato social*. Em razão disso, mais recentemente o desenvolvimento territorial tem sido demandado na esteira da ação pública governamental. Dessa maneira, as políticas públicas tornaram-se o objeto materializante das demandas da sociedade civil (movimentos sociais), da iniciativa privada (organização do tecido produtivo) e das diretrizes internacionais para o desenvolvimento (agências transnacionais de cooperação e financiamento).

Dada essa importância, as políticas públicas assumiram um papel central na discussão dos direitos e garantias fundamentais, bem como da organização produtiva, da efetivação das instituições e, finalmente, de tudo aquilo que convencionou-se ser de interesse comum. Por essa razão, Ramos (2013, p. 14) afirma que as políticas públicas “tornaram-se onipresentes no mundo atual e ocupam lugar central nos processos de garantia de direitos, em arenas marcadas, cada vez mais, por uma pluralidade de atores”. Com efeito, essa multiplicidade de interesses fez emergir o apreço pelos estudos sobre políticas públicas, ora centradas na ação do Estado (estadocentrismo), ora assentadas em iniciativas contemporâneas, que levam em conta a multiplicidade de análises e interpretações (multicentrismo).

4.2.1 Políticas públicas e atuação estatal

Na busca por uma definição do que é política pública, Howllet, Ramesh e Perl (2009) indicam que a esse tema se refere tudo o que diz respeito à busca por uma solução de um problema de interesse comum. Esse processo, segundo os autores, envolve duas dimensões: uma de caráter técnico, onde as decisões são orientadas na melhor relação entre instrumentos e objetivos (ou metas); e outra de caráter político, na qual nem todos os atores, conhecidos como *policy makers*, concordam sobre a natureza dos diversos problemas públicos. Para Santos (2013), o entendimento de política pública parte, primeiro, da concepção de *política*. Originada no grego *polis* (cidade), a política pode assumir triplo significado: o primeiro, *polity*, que se refere à composição do Estado (atores sociais e instituições); o segundo, *politics*, que concerne ao poder político partidário dos indivíduos que o detém e que o almejam; e o terceiro, *policy*, que representa a ação estatal propriamente dita objetivada ao bem comum (frequentemente definida também como *public policy*). Para o autor, o conceito moderno de política pública é o resultado da união entre o primeiro e o terceiro termo, perfazendo, assim, a compreensão de política pública como um programa do Estado em ação³⁸.

Sobre o caráter estadocêntrico das políticas públicas, Harold Lasswell (1902-1978) foi um dos primeiros a entendê-las como um objeto de estudo diverso do cerne da Ciência Política: a política (*politics*). Nos anos 1950, Lasswell parte da premissa da separação entre a política que

³⁸ Cabe, neste ponto, um comentário sobre a “antiguidade” do estudo das políticas públicas: para Santos (2013) o debate sobre política pública como uma ação do Estado se encontra presente nas obras de filósofos como Maquiavel (Itália, 1469-1527), Aristóteles (Grécia, 384 a.C.-22 a.C.) e Confúcio (China, 551 a.C. – 479 a.C.).

é formulada no âmbito do parlamento das sociedades – *politics* – e a política que é efetivamente implementada pelos órgãos ligados ao poder executivo – a *policy*. Para o autor, claramente a política originada no parlamento orientava-se ao *o quê fazer*, enquanto que aquela pertencente ao âmbito do executivo tinha relação com o *como fazer*. Daí a necessidade de se criar um corpo técnico para atuar na implementação de políticas públicas, alvo de muitas críticas na segunda metade do séc. XX. A partir de então, Lasswell se tornou um dos mais referenciados autores no conceito de *policy studies* (ou *policy sciences*) muito centrado no caráter prescritivo das políticas públicas. Em outras palavras, “para Lasswell (1936; 1950), as políticas públicas (*policies*) eram a concretização *do governo em ação*, um ato de *governing*. Era o governo conjugado com o tempo verbal no gerúndio” (BOULLOSA, 2013, p.68).

No ano de 1936, Lasswell publica uma de suas principais obras, *Politics: Who gets what, when, how*, reeditada em 1950, onde o tema da política é analisado multilateralmente, a partir do viés das “características da elite [política] que se propõe a explorar” (tradução livre) (LASSWELL, 1936, p.442) a partir dos métodos dos indivíduos influentes – símbolos, violência, bens e práticas – que resultam em consequências para eles: habilidade, classe, personalidade e atitude. Posteriormente, em *A Pre-View of Policy Sciences*, Lasswell (1971) faz uma importante contribuição ao estruturar um modelo de racionalização científica para compreender os processos de criação e implementação de políticas públicas. O caráter prescritivo da obra de Lasswell (1936), apontado por Boullosa (2013), se revela quando o autor afirma que o foco das *policies* está na relevância dada ao conhecimento “da” e “na” decisão do Estado em concretizar uma política pública.

Ao passo em que Lasswell delimita *policy* enquanto uma ação estatal (conceito ainda utilizado em muitos discursos e proposituras³⁹), Thomas Dye (1935-) vai um pouco além e afirma que política pública é o que o Estado faz e também aquilo o que ele não faz⁴⁰ (HOWLETT, RAMESH; PERL, 2009). Essa definição de Dye possui três desdobramentos, para Howlett, Ramesh e Perl (2009). O primeiro deles refere-se à exclusividade de legalidade do Estado na concretização de uma política pública. Ou seja, somente o que os governos fazem pode ser chamado de política pública. As atividades das organizações não-governamentais (ONGs), da

³⁹ O Programa Bolsa Família é um exemplo de política pública puramente estadocêntrica. Seu desenho é resultante da decisão unilateral e soberana do governo brasileiro, ainda que seja atual e pioneira (na visão de alguns estudiosos, por ter efetivos resultados de distribuição de renda no país).

⁴⁰ Dye (1972, apud HOWLETT, RAMESH; PERL, 2009) afirmou originalmente que uma política pública é: “*anything a government chooses to do or not to do*”. Ainda que Howlett, Ramesh e Perl (2009) apontem que essa é uma definição muito simples para definir a complexidade do “comportamento governamental”, ela possui os seus méritos.

iniciativa privada e dos demais setores da sociedade civil que possuem característica de *policy*, somente assim podem ser consideradas se forem corroboradas pelo Estado⁴¹. O segundo aspecto substantiva a não-ação do Estado como uma política pública. Em outras palavras, assenta a decisão do não-fazer no mesmo nível da decisão do fazer. Mas, para isso, a não-ação tem que ser revestida de dois requisitos de validade: o exercício legal da atividade estatal por um agente político ou agente público legalmente investidos em suas funções; e a decisão deliberada de não-fazer diante de um problema público. Em terceiro lugar, Dye faz menção aos produtos subsequentes ou secundários das políticas públicas, chamadas de “consequências não-intencionais (*unintended consequences*)”, que não podem ser caracterizados como políticas públicas. Ou seja, tudo aquilo que é produzido como consequência de uma *public policy* não pode ser considerado *public policy*. O efeito secundário não tem o mesmo *status* do efeito primário⁴².

A teoria de Thomas Dye é complementada, posteriormente, por William Jenkins (1978)⁴³ ao expor a complexidade do processo de políticas públicas, que é aparentemente simples na definição de Dye. Jenkins (1978) aponta que as políticas públicas vão além do *output* de governos e se referem a um conjunto de decisões relacionadas ao sistema político em vigor. Segundo ele, política pública é⁴⁴

Um conjunto de decisões inter-relacionadas tomadas por um ator político ou grupo de atores sobre os objetivos e os meios para fazê-los dentro de uma situação específica em que essas decisões devem, em princípio, estar dentro do poder de atuação desses atores (JENKINS, 1978, p. 44).

Muito provavelmente, a grande contribuição de Jenkins (1978, p.46) tenha sido a revelação do grau de influência que o ambiente do sistema político exerce sobre a ação e/ou inação dos governos quando se trata da formulação de uma política pública. Seus estudos avançam na

⁴¹ Sobre este ponto, Bilhim (2016, p. 4) explica: “O produtor de políticas públicas são o governo e outras autoridades públicas. Os atores não-governamentais podem apenas participar influenciando o desenvolvimento de políticas”.

⁴² Para que se compreenda melhor este argumento, faz-se necessária a utilização de um exemplo prático: quando um governo adota a proibição do uso de bebidas alcoólicas durante a data da realização de um pleito eleitoral, é possível que se estabeleça o mercado paralelo de venda e consumo de álcool nos mesmos estabelecimentos antes permitidos, mediante a procura (ilegal) por parte dos consumidores. Essa disfunção gerada não pode ser compreendida como uma política pública, pois extrapola os fins desejados quando da proibição anterior.

⁴³ Na obra *Policy and policy analysis: models and approaches*.

⁴⁴ Tradução livre de: “A set of interrelated decisions taken by a political actor or group of actors concerning of goals and the means of achieve them within a specific situation where these decisions should, in principle, be within the power of these actors to achieve”.

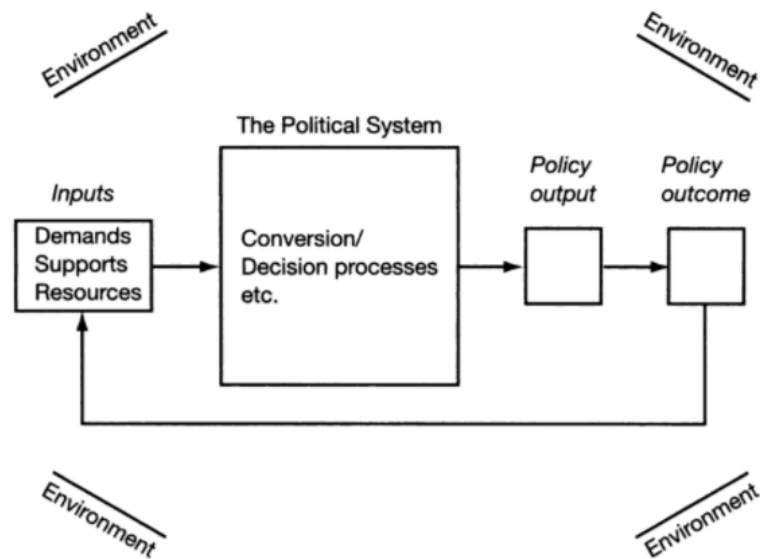
demonstração da existência de um conjunto de *policies* que, Reunidas, compõem uma política pública. Isso significa, por exemplo, que ao desenhar uma política pública de expansão da rede pública de ensino, o governo de um país tem que considerar uma série de oportunidades e ameaças para a execução do plano. Isso inclui, no caso, a análise da viabilidade frente ao impacto orçamentário de novos servidores e os gastos com custeio e investimento da nova unidade; a demanda local por vagas de ensino *versus* as vagas já existentes (quando o caso); existência de fornecedores para os insumos necessários à instituição; e até mesmo o *lobby* de outras organizações que têm interesse na implantação (ou na não implantação) de uma unidade de ensino, que muitas vezes fica invisível – mas não sem influência – nesse tipo de situação. A categorização dessas forças intrínsecas e extrínsecas⁴⁵, elaborada por Jenkins (1978, p.46) ao discorrer sobre o processo de criação das políticas públicas (*policy process*) (Figura 4), é composta por:

- a) *Policy demands*: representam as demandas por ação dentro e fora do sistema político;
- b) *Policy decisions*: decisões autoritárias em vez de decisões rotineiras;
- c) *Policy outputs*: o que o sistema faz, considerando bens e serviços como as saídas (*outputs*) mais tangíveis – ainda que não restritas a ambos; e
- d) *Policy outcomes (impacts)*: As consequências pretendidas ou não pretendidas, resultantes da ação ou inação política.

Howllet, Ramesh e Perl (2009) fazem um importante comentário acerca da visão de Jenkins (1978) sobre a ideia do “fazer” da política pública, vista como o produto de um comportamento orientado pelas metas (ou resultados), desde que realizados por agentes públicos. Isso acabaria por moldar a visão dos *policy makers* sobre os problemas sociais e suas potenciais soluções. É um reforço da visão estadocêntrica das políticas públicas.

⁴⁵ Cumpre dizer que no ambiente (*envrionment*) que circunda o *policy process* estão incluídas as influências sociais, políticas e econômicas nas entradas (*inputs*), variáveis de sistema (*system variables*) e nos resultados das políticas públicas (*policy outcomes*).

Figura 4: Modelo de sistemas do processo de políticas públicas.



Fonte: JENKINS, 1978.

Howlett, Ramesh e Perl (2009) identificam que a segunda metade do século XX foi relevante para a evolução dos estudos sobre políticas públicas, notadamente no que concerne à (re)organização geopolítica internacional. Fortemente influenciada por grandes acontecimentos mundiais, como o fim da Segunda Guerra e os efeitos sentidos da Guerra Fria, a estrutura governamental dos países foi reorganizada também nos sentidos de como o poder público se posicionava diante dos problemas de interesse coletivo. DeLeon e Martell (2006) ressaltam, ainda, que esse foi o momento da constituição da chamada “*policy sciences*”, com “ciências” no plural, originada para compreender multifacetadamente e rigorosamente as múltiplas questões que afetam os processos de governança pública.

Tanto Boulosa (2013) quanto DeLeon e Martell (2006) e Lasswell (1902-1978) entendem que o estudo das políticas públicas – *policy science* – possui natureza interdisciplinar, que pode ser embasada em duas razões. A primeira delas assenta nas considerações de Boulosa (2013) no que diz respeito à ligação entre o viés pragmático de John Dewey (1859-1952) com a definição dos estudos das políticas públicas cada vez mais multidisciplinar feita por Lasswell (1971) e seus seguidores. A multidisciplinaridade é identificada por Secchi (2016, p. 8) por se situar em “um campo de estudos que se desmembrou das ciências políticas e que recebeu influências de uma série de disciplinas como a economia, a sociologia, a engenharia, a psicologia social, a administração pública e o direito”.

O que se mostra aparente é a consideração de que os problemas sociais têm naturezas não disciplinares, tal como suas soluções. A segunda é postulada por DeLeon e Martell (2006) ao apresentarem as três características definidoras da abordagem do estudo das políticas públicas: a) a *policy science* é orientada à resolução dos problemas, rejeitando compreender um fenômeno por si só; b) os estudos das políticas públicas são claramente multidisciplinares em suas abordagens práticas e intelectuais, quase nunca compreendendo os problemas no domínio exclusivo de uma disciplina; e c) a abordagem das *policy sciences* é sempre orientada para o valor, com íntima ligação com o *ethos* democrático e a dignidade humana. Essa orientação admite que não há problema social sem um componente de valor. Ou seja, o entendimento de um problema de interesse coletivo só é possível se seus componentes de valor (sejam eles quais forem) forem reconhecidos.

As contribuições de Lasswell para a abordagem não-unidisciplinar do estudo das políticas públicas encontra fulcro em três características: a) a multidisciplinaridade propriamente dita; b) o caráter resolutivo de problemas; e c) a perspectiva explicitamente normativa ou, simplesmente, normatividade. Para Howlett, Ramesh e Perl (2009), a abordagem multidisciplinar está no sentido de que a *policy science* deveria deixar o campo das instituições e estruturas e considerar outros conhecimentos, como sociologia e economia, direito e política (*politics*). O caráter resolutivo dos problemas diz respeito, por sua vez, à necessidade de se compreender o problema público *in loco*, e não somente no campo da teorização. Por fim, a perspectiva explicitamente normativa compreende a diretiva de que *policy science* não deve ficar restrita às prescrições, às normas, no momento da definição da melhor solução para um problema público. Ao retomar as contribuições de Regonini (2011), Boullosa (2013) afirma que

Além disto, tal natureza multidisciplinar do estudo das políticas públicas, que envolvia economia, ciência política, administração, geografia matemática, dentre outras disciplinas, a ajudaria a esquivar-se de uma possível disputa por fronteiras disciplinares com a ciência política, sempre bem marcada pela útil e propagada diferença entre política (*politic*) e política pública (*policy*) [...] muito clara na língua inglesa e um pouco menos clara nas línguas latinas (BOULLOSA, 2013, p. 68).

Para este estudo, interessa sobremaneira a perspectiva que considera a multidisciplinaridade na análise das políticas públicas (*policy analysis*). Isso porque a verificação do fenômeno da expansão e da interiorização das universidades federais brasileiras transpassa o viés unidimensional – não pode ser visto unicamente por um paradigma – e demanda a observação multifocal sobre si mesmo. Assim, cabe tecer comentários acerca das principais correntes

teóricas de abordagem das políticas públicas, que tem seu início muito marcado por um viés fortemente positivista.

No desenvolver da *policy analysis*, os primeiros estudiosos foram fortemente influenciados pelas ciências como a Economia, por exemplo, num contexto estadocêntrico da visão das políticas públicas. A racionalidade das ferramentas analíticas passou a ser o modelo em vigor. Em outras palavras, isso significa dizer que os problemas sociais a serem resolvidos por políticas públicas deveriam ser enxergados a partir de variáveis instrumentais, permeando a atuação do *policy maker* com a abordagem racional da coisa pública. O que torna singular a análise racional das políticas públicas é a assunção de que o *policy maker*, ou ainda a *policy analysis*, estão imbuídos do caráter da tecnicidade pura e da despolitização de suas ações. Ou seja, tanto quem faz a política pública – o Estado ou os seus encarregados – quanto a própria política pública estão livres de paixões, declinações político-partidárias (*politics*) e de outras variáveis de cunho qualitativo. Esse afastamento era necessário e vital para a pureza dos efeitos produzidos por uma política pública e, em consequência, mais aderentes ao problema público a que se refere. Residiu aí, portanto, a principal motivação dos agentes públicos em perseguir a racionalidade no *policy process*.

Nas ciências das políticas públicas, a tentativa de separar fatos e valores facilitou uma forma tecnocrática de análise das políticas públicas que enfatiza a eficiência e a eficácia dos meios para atingir os objetivos políticos estabelecidos. A este respeito, grande parte da análise de políticas tem procurado traduzir questões políticas e sociais inerentemente normativas em fins tecnicamente definidos a serem alcançados por meios administrativos (FISCHER, 2016, p. 165).

Esse viés foi absorvido, sem dificuldades, nos Estados Unidos, onde a racionalização foi compreendida como o caminho rumo à eficiência das políticas públicas (LASCOMES; LE GALES, 2007). Diante de tal abertura, Boullosa (2013) vê que essa foi a oportunidade para o nascimento de uma corrente teórica bastante popular: a análise racional das políticas públicas – ou *rational policy analysis* – também conhecida como ARPP. Farah (2011) dá conta da “importação” da ARPP para o Brasil logo após a reestruturação do Estado brasileiro nos anos 1930. “A neutralidade” prometida pela análise racional e objetiva da política pública pareceu ser a solução para um país necessitado de estratégias de desenvolvimento. Por isso, a partir dos anos 1960, num acordo internacional entre o Brasil e os Estados Unidos, a ARPP foi introduzida na formação de nível superior em Administração. Isso influenciou fortemente não só a gestão pública brasileira, como também estabeleceu, na academia, um perfil quase que exclusivamente

voltado à ARPP. Ainda segundo Farah (2011) e Boullosa (2013), a análise racional das políticas públicas ganhou muita força no Brasil justamente pela maneira como foi introduzida no ambiente acadêmico e, por conseguinte, no perfil dos gestores formados no país desde então.

Vale a pena lembrar que este e outros coesos programas de cooperação aconteceram, provavelmente não por acaso, no mesmo âmbito político do grande programa de cooperação bilateral Aliança para o Progresso, realizado entre 1961 e 1970, que objetivava promover o **desenvolvimento econômico** em toda a América Latina, por meio da cooperação técnica e econômica, para, ao mesmo tempo, afastá-la do fantasma do comunismo (BOULLOSA, 2013, p.69, grifo nosso).

Boullosa (2013) ainda lembra que tamanha força teve a ARPP no Brasil, que pouco espaço foi dado a outras correntes teóricas de *policy analysis*. Em razão disso, a ARPP permaneceu por um longo tempo como a teoria mais aceita e utilizada até em dias atuais⁴⁶. Na contramão, a racionalidade excessiva da ARPP começou a ser questionada quase que concomitantemente à própria *rational analysis*. Recuperada a contribuição de Thomas Dye (1935-), é possível relembrar que política pública é tudo aquilo de interesse comum (problema público) que o Estado também não faz. Ora, se a omissão estatal pode ser considerada como uma *policy*, então como enquadrá-la na visão racional das políticas públicas, assumidas como um produto da ação do Estado? A resposta seria, minimamente, um paradoxo. “Assim, não obstante Dye continuasse a defender certa primazia do governo como promotor de políticas públicas, o espectro de atores envolvidos em tais processos começava a se pluralizar” (BOULLOSA, 2013, p. 6)

Com base nisso, ganharam força em todo o mundo as abordagens que contrapuseram a racionalidade objetiva da ARPP. Tanto Boullosa (2013) quanto Fischer (1998; 2016) destacam a atuação da indagação pública, mais conhecida como *policy inquiry*. Para os dois autores, ela é fruto de uma característica da condição humana: a indagação. Esta, por sua vez, seria a responsável por questionar e pôr em prova a “lógica racional”, ao tempo em que situa a dúvida como uma fonte de conhecimento. No ato de pensar, os seres humanos consideram outras dimensões, vias e possibilidades, e com isso tornam heterogênea a análise das políticas

⁴⁶ Sobre esse aspecto, Boullosa (2013, p. 4) comenta: “A predominância da análise racional nos estudos brasileiros de políticas públicas parece um pouco anacrônica se observada em relação com a crescente complexidade das dimensões de governo e governança da sociedade brasileira, a qual comporta tanto instrumentos inovadores de políticas públicas (tais como conselhos gestores, bolsa família etc.), quanto novas formas de aprendizagem sociopolítica e de ação coletiva. A grande maioria dos estudos continua, porém, insistindo na primazia do estado e no papel do gestor público e do analisa de políticas públicas como aquele ator muito especial capaz de imputar racionalidade (neutra) ao processo de tomada de decisão pública”.

públicas. A grande contribuição da *policy inquire*, portanto, reside nos processos de aprendizagem a partir da interação com sujeitos externos ao Estado.

Como desdobramento, essa visão não-estadocêntrica dos processos de política pública vem fomentando as críticas à racionalidade em *public policies* tanto fora do Brasil quanto dentro dele, notadamente a partir dos anos 1960. Uma das correntes teóricas mais proeminentes na atualidade é reconhecida como “pós-positivista”, que se encarrega de contrapor a objetividade racional da ARPP, por exemplo. O pós-positivismo representou um ponto de inflexão, chamado de “virada argumentativa” entre aquilo que se estabelecera sob o viés positivista da *policy analysis* (FISCHER, 2007; HOWLLET; RAMESH; PERL, 2009), especialmente a partir dos anos 1990 (SECCHI, 2016). Aproveitando o seio multidisciplinar do estudo das políticas públicas, os teóricos do pós-positivismo concentraram seus esforços em demonstrar que o desenho de uma política pública não poderia se sustentar apenas na visão racional de um problema público. A dinâmica dos grupos sociais – que envolve elementos econômicos, políticos, ambientais e culturais, por exemplo – não pode ser reduzida a uma análise quantitativa de seus fenômenos. Além disso, os problemas públicos (ou sociais) não são objetos imutáveis e inequívocos (HOWLLET; RAMESH; PERL, 2009). Há um complexo encadeamento de componentes metafísicos que extrapolam a simples percepção objetiva dos mesmos⁴⁷.

A abordagem é projetada para ajudar o analista e outros participantes a compreender melhor a estrutura do argumento da política - como uma combinação complexa de declarações factuais, normas, interpretações, opiniões e avaliações - do que a abordagem empírica da análise de políticas. Ao mesmo tempo, ele também vincula mais estreitamente a tarefa analítica com a argumentação política da linguagem comum dos políticos e decisores políticos do mundo real. Na verdade, o argumento aqui é que a abordagem é uma representação mais precisa de como políticos, analistas de políticas e cidadãos realmente discutem e deliberam sobre políticas no mundo real da política. Oferece, como tal, uma abordagem mais adequada à formulação de políticas do mundo real do que o modelo positivista convencional que enfatiza a análise empírica à custa da investigação normativa (FISCHER, 2007, p. 235, tradução nossa)⁴⁸.

⁴⁷ Tratar sobre a subjetividade dos problemas públicos pode retomar o conceito de *environment* de Jenkins (1978), que afirma que o ambiente que circunda o processo de políticas públicas é constituído por matizes de relações e interesses não-aparentes “a olho nu”.

⁴⁸ Tradução livre de: “*The approach is designed to help the analyst and other participants to better understand the structure of the policy argument — as a complex blend of factual statements, norms, interpretations, opinions, and evaluations — than does the empirical approach to policy analysis. At the same time, it also more closely links the analytical task to the ordinary-language policy argumentation of realworld politicians and policy makers. Indeed, the argument here is that the approach is a more accurate representation of how politicians, policy analysts, and citizens actually argue and deliberate about policy in the real world of politics. It offers, as such, an approach better suited to real world policy making than the conventional positivist model which emphasizes empirical analysis at the expense of normative investigation*”.

Para os pós-positivistas, as políticas públicas não deveriam ser projetadas unicamente a partir da visão (ou determinação) *top-down*, ou seja, elaborada pelas cúpulas de governo e imposta aos *policy takers*, os usuários-clientes-público das políticas públicas. Pela definição de “cima para baixo”, uma *policy* é desenhada e implementada tão somente a partir da ação estatal, que visualiza, analisa e “resolve” o problema social com base em suas interpretações. É o cerne da perspectiva estadocêntrica da política pública. Em contrapartida, o pós-positivismo entende que deve haver uma maior participação de outros atores na composição de uma política pública (FISCHER, 2007), caracterizando o modelo *bottom-up* das políticas públicas. Para Howllet, Ramesh e Perl (2009), a principal diferença entre o positivismo e o pós-positivismo está na maneira como ambas as proposições verificam um problema público. A Figura 5 esquematiza essa relação. Enquanto que a abordagem positivista se debruça sobre a questão social unicamente pelas lentes da análise técnica, o pós-positivismo inclui muitas outras lentes de interpretação.

Figura 5: A relação entre o positivismo e o pós-positivismo.



Fonte: elaboração própria, 2017.

Tanto a *policy inquire* quanto o pós-positivismo foram responsáveis, dentre outros, por reforçar a visão sociocêntrica das políticas públicas. Ainda que não represente uma negação do estadocentrismo, essa nova maneira de observar o fenômeno social – e propor soluções – traz a presença do Estado em adição à multiplicidade de atores interessados, integrantes da iniciativa privada (o mercado) e os membros da sociedade civil organizada.

E neste momento é relevante trazer à baila a discussão acerca da criação de novas universidades no interior do Brasil. Quando se analisa tecnicamente os processos do Reuni, por exemplo, constata-se que as diretrizes desta política pública conferem às universidades-mãe a faculdade de propor seus esquemas e planejamentos de expansão, notadamente vetorizados em direção às regiões desprovidas de vagas do ensino superior. Além disso, cada nova universidade federal

brasileira, fruto de um processo de desmembramento ou não (sob a égide do Reuni), foi responsável por propor sua estrutura institucional e pedagógica, levada ao nível mais inferior dos cursos de graduação. Essa constatação origina um questionamento (típico da *policy inquire*): as universidades não seriam partícipes da política pública de expansão e interiorização da educação superior do Brasil? Uma resposta afirmativa pode ser dada pela Teoria da Mirada ao Revés, desenvolvida por Boullosa (2013) no âmbito da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia.

A Mirada ao Revés é uma abordagem de compreensão de *policies* pautada num olhar diferente da visão estadocêntrica, que parte de trás para frente, da popa à proa, e inclui outros atores nos fluxos de políticas públicas antes não considerados (invisibilizados), tal como reza a visão sociocêntrica. O cerne dos estudos encontra-se no problema social, admitido aqui não somente no âmbito do interesse estatal, mas sim como o objeto que interessa a todos. Esses problemas ou questões sociais são encarados como um bem público⁴⁹ e, por isso, a eles são dirigidas ações de preservação ou não degradação. O “agir público” acontece na “arena pública”, ainda que sejam originados no plano individual. O caráter público se dá quando a modelagem da ação se constitui na esfera social e passa a representar um interesse – ou um bem – coletivo. E a multiatorialidade faz das políticas públicas o produto de fluxos socialmente elaborados, mediante a preservação/não-degradação de um bem público (RAMOS; BOULLOSA, 2013).

Nesse sentido, a criação de uma nova IES a partir do Reuni pode ser caracterizada como uma política pública moldada pela perspectiva *bottom-up*: ao tempo em que o governo federal cria as bases da política pública nacional, os atores locais – sociais, públicos e, de um certo modo, políticos – a coproduzem⁵⁰. Ou seja, essa maneira de agir, de fazer fluir a política pública em produção conjunta com outros membros que não compõem (diretamente) o Estado pode ser considerada um modelo híbrido de *policy*. É nessas situações em que a Mirada ao Revés lança seus olhares.

⁴⁹ Boullosa (2013) situa “bem público” como o conjunto de bens que a coletividade considera imprescindível, ao tempo em que seu consumo não é exclusivo e nem pautado pela rivalidade. Dessa maneira, não seria exagero crer que a educação (superior) pode ser vista como um bem público.

⁵⁰ Coprodução do bem público é um tema em desenvolvimento no Brasil, e tem como importante referência os estudos realizados no âmbito da Escola Superior de Administração e Gerência da Universidade do Estado de Santa Catarina (ESAG/UDESC) e na Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (EA/UFBA). Faz-se, portanto, referência à obra de Schommer e Boullosa (2011): Gestão social como caminho para a redefinição da esfera pública, disponível em: <<https://coproducaodobempublico.wikispaces.com/file/view/Livro+ENAPEGS+V+FINAL+VERSAO+HTML+%282%29.pdf>>.

Com isto, compreendem-se políticas públicas como um fluxo de ações e intenções ativadas por diferentes atores que buscam governar (inclusive definindo) problemas públicos ou bens públicos de acordo com suas compreensões de tais problemas ou bens, mas também de acordo com seus poderes de governabilidade, de mobilizar de recursos e de influenciar os demais atores que conformam aquela específica arena pública correspondente às ações ativas (BOULLOSA, 2013, p. 77-78).

Portanto, se há um novo pacto social, ou ainda o *Leviatã* de Thomas Hobbes já não parece ser tão etéreo, cabe instigar: estaria na perspectiva sociocêntrica das políticas públicas uma nova forma de se (co)produzir o bem público no Brasil? Novamente uma resposta afirmativa parece chegar à tona. As bases de criação de uma nova universidade federal brasileira dão indícios de que uma nova “arena” se estabeleceu no interesse público da resolução de problemas sociais. Por outro lado, esses processos não são simples e exigem um complexo campo teórico que explica a tomada de decisão em *public policies*, a ser tratada no item posterior.

4.2.2 Tomada de Decisão em Políticas Públicas: A Teoria dos Múltiplos Fluxos

Em matéria de políticas públicas, público é tudo aquilo de amplo interesse social. Não se trata somente do que o Estado faz – ou que não faz (visão estadocêntrica), mas envolve as articulações estabelecidas entre os diversos atores sociais em torno de um bem público e das medidas que serão adotadas para sua proteção (visão sociocêntrica). Dessa maneira, a semântica do termo problema público diz respeito à necessidade de se tratar, no plano público, questões de amplo interesse, através de políticas públicas. Nesse diapasão, a identificação de um problema público não é tarefa simples. Não basta que seja por si só de interesse público, mas deve fazer parte da agenda de ação dos *policy makers*.

A formulação dessa agenda (*agenda-setting*), por sua vez, não obedece a uma lógica simples ou puramente racional. Não é pelo fato de existir que um problema público será tratado, mas sim pelo grau de apelo político que ele pode exercer perante os interesses individuais dos *policy makers*, por exemplo. Ou seja, o problema público precisa representar uma oportunidade política (*politics*) aos formuladores de política pública. Dessa maneira, o *policy process* envolve muito mais nuances do que simplesmente a necessidade de se dar solução a um determinado problema público.

Central para entender a configuração da agenda é o significado do termo agenda. Uma agenda é uma coleção de problemas, entendimentos de causas, símbolos, soluções e outros elementos de problemas públicos que atinjam a atenção dos membros do público e seus funcionários governamentais. Uma agenda pode ser tão concreta como uma lista de contas que estão antes de uma legislatura, mas também inclui uma série de crenças sobre a existência e a magnitude dos problemas e como eles devem ser abordados pelo governo, o setor privado, organizações não lucrativas ou através de ação conjunta de algumas ou de todas essas instituições⁵¹ (BIRKLAND, 2007, p. 63, tradução nossa).

Para Kingdon (1995), a *agenda-setting* envolve mais do que o reconhecimento de um problema: é preciso que isso ocorra em um determinado momento, notadamente de “séria atenção” (KINGDON, 1995, p. 222). Contudo, o autor alude a existência de uma clara diferenciação entre o que é um problema e o que se trata de uma situação. Enquanto esta se configura como uma conjuntura tolerável, que as pessoas aturam diariamente, aquele corresponde às condições em que indubitavelmente se necessita intervir⁵². Por outro lado, a conversão de uma situação em um problema, para Peters (2005), deve seguir um roteiro de dois passos: a) a definição do que trata o problema; e b) o desenvolvimento de um conjunto de dimensões que podem ser utilizadas para caracterizar esse problema. Essas dimensões – ou atributos, por sua vez, devem considerar: i) a solubilidade, que questiona se a situação pode ser resolvida ou não); ii) a complexidade, observada como consequência da existência de múltiplos atores sociais e interesses; iii) a dimensão da situação, que envolve diferentes graus de escala; iv) a divisibilidade, que inquirir se é possível dividir a situação em sub-situações para a análise; v) a monetarização, um “estranho” termo para a viabilidade econômica da resolução da situação; vi) o escopo da atividade, que relaciona comportamentos e atividades que contribuem para a criação da situação; e vii) a interdependência, que analisa se a situação possui características de complexidade para que um governo, por exemplo, consiga resolvê-la.

⁵¹ Tradução livre do original: “*Central to understanding agenda setting is the meaning of the term agenda. An agenda is a collection of problems, understandings of causes, symbols, solutions, and other elements of public problems that come to the attention of members of the public and their governmental officials. An agenda may be as concrete as a list of bills that are before a legislature, but also includes a series of beliefs about the existence and magnitude of problems and how they should be addressed by government, the private sector, nonprofit organizations, or through joint action by some or all of these institutions*” (BIRKLAND, 2007, p. 63).

⁵² Um exemplo pode ser dado para essa diferenciação. As deficiências do transporte público em uma cidade brasileira podem ser analisadas tanto como uma situação quanto como um problema. São situações quando a inexistência de linhas de ônibus obriga os usuários do sistema a se deslocarem entre os bairros a pé (ou por meio de outros modais) até um ponto de parada da linha em que se deseja acessar os ônibus. Há o desconforto e a dificuldade, mas isso não impede que as pessoas utilizem o serviço. Na contramão, essa mesma realidade pode ser compreendida como um problema na medida que as linhas de ônibus em atividade não suprem a necessidade pública de deslocamento. O que muda entre a situação e o problema é a existência de um fator impeditivo para o bem público (no caso, o transporte) que existe no problema (não há efetivamente o deslocamento das pessoas até o destino) e inexistente na situação (as pessoas conseguem chegar ao seu ponto final, ainda que de uma maneira difícil).

Assim, nem todos os problemas sociais são integrados à agenda de políticas públicas. Enquanto uns são priorizados, outros são negligenciados. Quanto mais importantes os problemas se apresentam, maiores as chances de serem tratados no âmbito das políticas públicas (KINGDON, 1995). A maneira como a *agenda-setting* é moldada obedece a um rito logicamente estabelecido, que envolve interesses privados, coletivos e políticos (*politics*), para além da racionalidade objetiva das políticas públicas. Compõem o processo de formulação da agenda a ação dos grupos de pressão, que intentam ter seus objetivos alcançados; a competição por atenção dos problemas identificados por cada grupo; e a incapacidade de cada sociedade em resolver a totalidade de seus problemas, cabendo realizar a eleição das prioridades (BIRKLAND, 2007). Além disso, os problemas públicos são identificados a partir de um “roteiro institucional” composto por *elementos formais*, como indicadores, estudos técnicos, relatórios⁵³ etc.; e por *elementos informais*, que dão conta daquilo que transcende a materialidade dos dados estatísticos e se referem à sociologia das relações humanas pautadas no conflito de interesses⁵⁴. Sobre esse segundo aspecto, Brasil e Capella (2015), ao recuperarem as contribuições de Dahl (1956), Schattschneider (1960) e de Bachrach e Baratz (1962) dentre outros, fazem uma consideração acerca da *agenda setting* a partir de três fatores: a mídia (*media agenda-setting*), a opinião pública (*public agenda-setting*) e a agenda governamental (*policy agenda-setting*).

O primeiro paradigma, a mídia, tem sua gênese na massificação dos meios de comunicação, notadamente a partir da evolução tecnológica do rádio e da televisão, e mais precisamente com o alastramento do acesso à Internet. Envolve todos os assuntos de caráter coletivo que de alguma forma integram-se à *agenda setting* a partir da influência dos meios de comunicação no *policy process*. Isso significa dizer que a *media agenda-setting* é o resultado da ação direta ou indireta da televisão e/ou da Internet – por exemplo – na identificação de um problema público e na decisão para a sua resolução⁵⁵.

⁵³ Elaborados por órgãos governamentais – via de regra – criados para essa finalidade, como as agências reguladoras, os institutos oficiais de pesquisa e as autarquias da administração pública indireta, que desenvolvem atividades ligadas às funções precípua do Estado.

⁵⁴ É o que podemos aferir das palavras de Peters (2005, p. 355-356, tradução livre): “Os atributos de problemas que devem ser considerados em tal análise são objetivos e subjetivos; ambos são “naturais” e construídos socialmente; ambos são mutáveis e imutáveis”.

⁵⁵ Um exemplo muito atual de *media agenda-setting* são os quadros em determinados programas jornalísticos de TV no Brasil, que se dedicam a identificar problemas de ordem pública em bairros periféricos das cidades brasileiras, como a falta de saneamento básico ou a ausência de iluminação pública. Ao revelarem isso em cadeia regional ou nacional, os jornais televisivos “informam” ao Poder Público (geralmente o municipal) a existência de uma demanda pública não atendida e, dessa maneira, influenciam diretamente o *policy process* local. Cabe dizer, ainda, que tem se tornado praxe o retorno da equipe de TV ao local anteriormente visitado para verificar se o

Já o paradigma da opinião pública (*public agenda-setting*), por sua vez, diz respeito a tudo o que de fato é incorporado pelos grupos sociais a partir da relação entre si, da ação (ou inação) do Estado e do conteúdo veiculado pela mídia. Em outras palavras, tem relação com aquilo que efetivamente interessa às massas e se torna a compreensão que elas têm sobre os assuntos de relevância coletiva⁵⁶. Cumpre dizer que não são, necessariamente, um produto ou consequência da ação da mídia – pois podem representar o entendimento coletivo num grau social bastante restrito – mas comumente mantêm um grau elevado de influência com a *media agenda-setting*⁵⁷, e vice-versa. Em adição, a ação da mídia pode produzir efeitos colaterais na opinião pública, direcionando-a, suprimindo-a ou, ainda, intensificando-a para determinado problema público que faça parte do interesse dos meios de comunicação – e de quem os controla.

A agenda governamental (*policy agenda-setting*), em terceiro lugar, diz respeito à forma como os *policy makers* (geralmente na qualidade de componentes do Governo) introduzem os problemas na *agenda-setting*. A fase de pré-agenda é de interesse de Brasil e Capella (2015), que destacam a *policy agenda-setting* no seio da Ciência Política (e de seus teóricos). A tomada de decisão é explicada a partir da maneira como os problemas chegam aos formuladores de políticas públicas. Neste ponto cumpre dizer que o governo não toma ciência de uma questão social unicamente com base em seus dados “formais”, como ideologia partidária e programa de governo, além dos dados obtidos junto às estruturas da Administração Pública destacadas para

problema foi de fato resolvido e, finalmente, confirmar junto ao público espectador a posição de “*influencer*” da mídia.

⁵⁶ Utilizando o exemplo anterior, a opinião pública poderia ser compreendida naquilo de que, de fato, representa como a sociedade encara a falta de obras de saneamento básico. Ao entrevistar e coletar o posicionamento de moradores de um bairro periférico sem obras de infraestrutura, os canais de TV colhem amostras da opinião da coletividade acerca daquele problema, que provavelmente sensibilizarão os *policy makers*. Em outras palavras, o que a coletividade pensa sobre a ação ou inação do Estado em relação às suas obrigações é relevante para a *agenda-setting*.

⁵⁷ Outra forma muito comum de opinião pública é encontrada nos períodos de pleito eleitoral. A opinião pública é exaustivamente analisada e considerada nas campanhas eleitorais, de modo que se configuram como um dos fatores de sucesso ou fracasso da postulação de agentes políticos a determinados cargos e funções no setor público. O trato da segurança pública, por exemplo, exerce influência e é influenciado pela opinião pública. Em sociedades com altos índices de violência, mister se faz que os candidatos identifiquem as demandas sociais por mais policiamento e ações preventivas e punitivas ao crime, de maneira que a condução das campanhas eleitorais contenha propostas que interessem à opinião pública (*agenda-setting*).

tal (agências, autarquias e demais órgãos de fiscalização e controle)⁵⁸; mas considera fortemente os elementos “informais”, como o conteúdo veiculado pela mídia e a opinião pública⁵⁹.

Entretanto, Brasil e Capella (2015) identificam que as três agendas (mídia, opinião pública e agenda governamental) não se orientam separadamente, mas sim fazem parte de um ciclo onde são observadas relações de causa-feito no processo de *agenda-setting*:

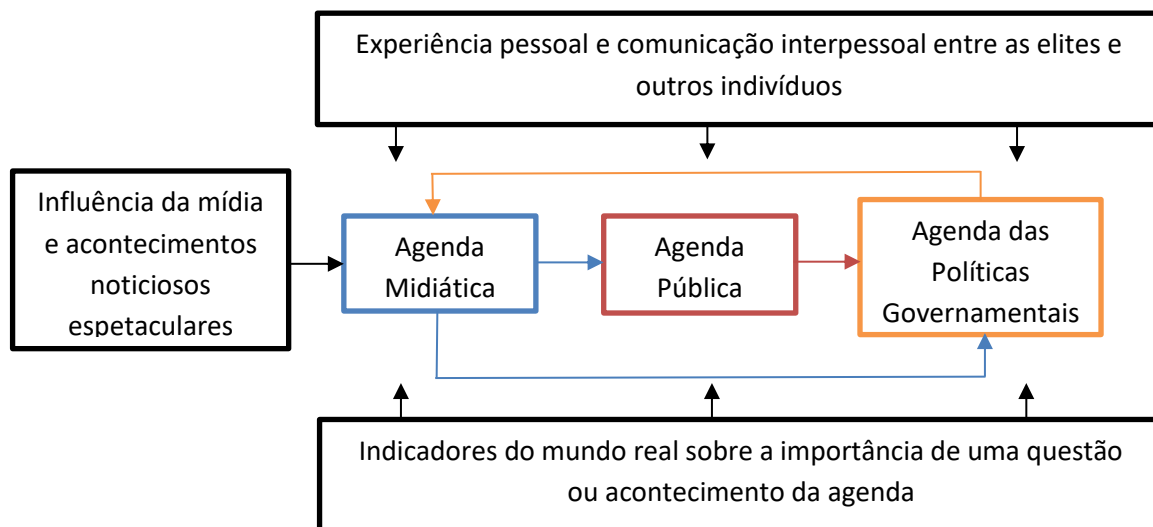
Entendida por uma perspectiva mais integrada entre agenda midiática, agenda pública e agenda governamental, estudos produzidos a partir do final dos anos 1970 e início dos anos 1980 passam a apontar uma relação de mão dupla entre os diferentes tipos de agendas: questões que emergem a partir da atenção e seleção da agenda midiática influenciam diretamente a agenda pública e, a partir disso, podem se consolidar na agenda governamental. Da mesma forma, questões que nascem da agenda governamental repercutem e produzem efeitos na agenda pública e na agenda midiática. Nessa perspectiva, a pesquisa em agenda-setting não apenas vem se desenvolvendo nos três eixos (midiático, público e governamental) como também passou a identificar a relação entre eles (BRASIL; CAPELLA, 2015, p. 51).

A Figura 6, estabelecida a partir das contribuições de Traquina (1995, p. 193, recuperadas por BRASIL; CAPELLA, 2015), esquematiza o ciclo de inter-relação entre as diferentes formulações de agenda de políticas públicas:

⁵⁸ Além disso, pouco se refere à ação de indivíduos que não se fazem muito aparentes nos processos de políticas públicas: os lobistas. Estes são responsáveis por atuar diretamente nas esferas parlamentares, via de regra, no exercício de influência política e/ou econômica com vistas a obter vantagens em benefícios próprios ou de terceiros. Sobre este assunto, universidades e a mídia têm se manifestado a respeito, aludindo ao debate acerca da força que o lobby político possui no mundo e no Brasil. A Universidade de São Paulo e a Revista Istoé publicaram duas matérias que podem ser acessadas no endereço <<http://jornal.usp.br/atualidades/a-legalizacao-do-lobby-como-forma-de-diminuir-a-corrupcao-politica/>> e na página de Internet <<https://www.istoedinheiro.com.br/noticias/economia/20160226/lobby-crime-negocio/347072>>, respectivamente.

⁵⁹ Ainda com base no exemplo do saneamento básico, a agenda governamental pode se comportar de três maneiras. A primeira é que se as obras sanitárias fazem parte da ideologia e do programa de governo de uma gestão municipal, muito provavelmente elas serão uma das prioridades da Prefeitura Municipal e a população será atendida com as obras. O segundo comportamento é antagônico ao primeiro, e o Poder Municipal aloca outras prioridades frente ao saneamento básico para determinados bairros. A terceira exemplificação é a inércia governamental desestimulada pela opinião pública trazida à tona pela mídia local, de modo que a *policy agenda-setting* seja resultante da *media agenda-setting* e da *public agenda-setting*. Em todos os casos, existirão efeitos para os *policy makers* quanto para os *policy takers*.

Figura 6: As Três agendas.



Fonte: adaptado de Traquina (1995, p. 193, *apud* BRASIL; CAPELLA, 2015).

Para este estudo, interessa sobretudo a lógica de criação da *public agenda* ligada à expansão e interiorização das universidades federais, com ênfase no caso da Universidade Federal do Cariri. Questionamentos que permeiam “Como a agenda das políticas do Governo Federal brasileiro incorporou a demanda pela criação da UFCA?” e “Quais foram os atores que tencionaram o *policy process* federal com vistas ao estabelecimento de uma nova IES no Cariri cearense?” fazem parte da compreensão desse fenômeno, e carecem de que sejam compreendidas as suas bases político-institucionais. Dessa forma, cumpre ser preciso entender o processo de tomada de decisão em políticas públicas a partir das teorias que o explicam.

Essa necessidade vai ao encontro do debate feito sobre o *agenda-setting* no momento de preparação (ou início) do *policy process*, que tem como catalisador a tomada de decisão na definição dos problemas públicos a serem tratados. Ricardo Ramos Pinto (2017) identificou três modelos tradicionais de tomada de decisão em políticas públicas: a) o Modelo Racional; b) o Modelo Incremental; e c) o Modelo da “Lata de Lixo” (*Garbage Can*).

O Modelo Racional assume a tomada de decisão em *policy* a partir de modelos lineares e estruturados do processo decisório. Para os seguidores deste modelo, a política pública nasce com o surgimento de um problema, que deve ser suficientemente quantificável e, conseqüentemente, relacionável a um par de soluções. A partir de então, as propostas de resolução do problema são objetivamente estabelecidas com base em critérios racionalmente estabelecidos. Pinto (2017) faz alusão às contribuições de Herbert Simon (1947) ao mencionar

a Racionalidade Limitada como uma crítica à racionalidade absoluta do Modelo Racional. Sob este aspecto, a pureza racional das políticas públicas é substituída pela constatação das limitações informacionais e cognitivas dos *policy makers*, o que impede que objetivos perfeitos sejam idealizados. Por outro lado, intenta-se a consecução de soluções simplesmente satisfatórias, mais condizentes às necessidades de “*makers*” e de “*takers*”.

O Modelo Incremental, por sua vez, apresenta-se como uma alternativa à tomada de decisão racional. Relaciona-se profundamente com uma prática em *policy* de definição do *status quo* de diferentes setores da sociedade. Em detrimento da evolução das políticas públicas, realiza mudanças incrementais que mantêm garantidos os interesses dos grupos dominantes.

Já o terceiro modelo, o da “Lata de Lixo” (*Garbage Can*), proposto por Cohen, March e Olsen em 1972, merece especial atenção por dois motivos. Em primeiro lugar, nega-se a linearidade da tomada de decisão indicada pelos modelos racional e incremental. A identificação de problemas e a correspondente formulação de soluções não ocorrem de maneira gradual, mas sim, ambígua. A todo momento, ocorrem ambos os fluxos. Por isso, não há como verificar-se a relação causa-consequência no seio das políticas públicas, por exemplo. Em segundo lugar, as próprias soluções podem preceder a existência dos problemas, o que representaria uma nova forma de encarar o *policy process*. Em razão disso, Cohen, March e Olsen (1972) afirmam que a tomada de decisão, no (complexo) ambiente organizacional, é feita numa conjuntura de “anarquias organizadas”.

Obviamente que essas anarquias organizadas possuem um ou mais propósitos, e por isso precisam tomar decisões. Mas a complexidade inerente às organizações – ainda que anárquicas – impede que as escolhas sejam feitas em um modelo linear que parte da identificação dos problemas, passa pelas possíveis soluções e desemboca numa decisão final. Pelo contrário. O Modelo da Lata de Lixo propõe que a tomada de decisão é resultante de quatro fluxos independentes⁶⁰ que compõem o ambiente organizacional (COHEN, MARCH; OLSEN, 1972):

a) os problemas: representam tudo aquilo que preocupa a organização, dentro e fora dela. Dinheiro, macro e microeconomia, política, dificuldades familiares, resistência à inovação, desafios entre colegas de trabalho etc. Todos esses elementos impactam direta e indiretamente o trabalho da/na organização;

⁶⁰ Os mesmos autores consentem que os quatro fluxos podem não ser completamente independentes entre si, mas assim o são quando vistos de fora do ambiente organizacional (COHEN, MARCH; OLSEN, 1972).

b) as soluções: produzidas por alguém, atrelam-se à necessidade de se modificar processos e realidades a partir de necessidades, que são constantemente confundidas com os meios que são utilizados para se solucionar um problema⁶¹;

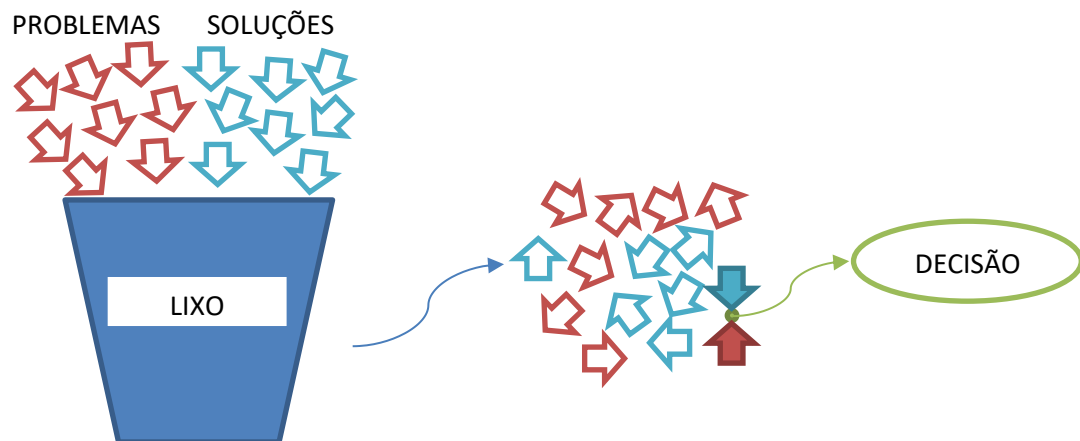
c) os participantes: dizem respeito às pessoas que compõem a organização. Seu papel é fundamental na organização e realização das distintas funções que existem no ambiente organizacional. E o nível da estrutura que cada integrante ocupa determina seu grau de participação no alcance dos objetivos da organização; e

d) as oportunidades de escolha: para Cohen, March e Olsen (1972), são as “ocasiões quando uma organização deve produzir um comportamento que pode ser chamado de decisão” (tradução nossa, p. 3). Em outras palavras, as decisões são o resultado de um comportamento organizacional adotado quando se tem a oportunidade de fazer uma escolha.

A Lata de Lixo é a representação metafórica do resultado da interação entre os participantes quando transitam entre uma oportunidade de escolha e outra. Nesse movimento, os contínuos e desordenados problemas e soluções são “jogados” ou depositados numa fictícia lata de lixo. Dessa maneira, cria-se um “estoque” naquele recipiente, que pode ser acessado sempre que os participantes o desejem ou necessitem. A tomada de decisão se dá no momento em que o conteúdo da lata de lixo se entrelaça e cria uma nova oportunidade de ação (Figura 7). Vale ressaltar que a formulação da decisão não ocorre de maneira espontânea. É preciso que o tomador da decisão recorra à lata de lixo e faça com que a junção entre os problemas e as soluções aconteça.

⁶¹ Aludindo-se ao exemplo dos problemas do transporte público em uma cidade, a compra de ônibus por si só não representa uma solução, como costumeiramente o público interpreta. Ela significa apenas um dos meios pelos quais o problema pode ser resolvido. Além dela, devem ser providenciados motoristas, a organização das linhas rodoviárias, precificação das passagens, dentre outros.

Figura 7: O Modelo da Lata de Lixo.



Fonte: elaboração própria, 2017.

Durante a formulação das escolhas, um *mix* de variáveis (relacionadas ao tempo) influencia todo o processo. Cohen, March e Olsen (1972) identificaram quatro: a) o fluxo de escolhas, que se relaciona com uma quantidade preexistente de possibilidades; b) o fluxo de problemas, que determina a quantidade de problemas a ser depositada na lata; c) a taxa de fluxo de soluções, que diz respeito ao ritmo de inserção de soluções e problemas na lata de lixo, o que vai determinar o grau de formulação de decisões; e d) o fluxo de energia dos participantes, que se refere ao nível de atuação e à “energia dispensada” pelas pessoas às atividades de tomada de decisão dentro da organização.

Uma vez dentro da lata de lixo, todos os elementos estão sujeitos a forças que, combinadas, podem favorecer ao amálgama entre eles. São três pressupostos comportamentais-chave que exercem influência considerável. No que tange ao comportamento dos agentes, o primeiro tipo de comportamento refere-se ao pressuposto de aditividade de energia, ou seja, ao dispêndio de energia individual devotada à feitura de cada decisão (como um somatório das energias gastas para a identificação e problemas e criação de soluções). O segundo tipo de comportamento diz respeito à suposição de alocação de energia de cada decisor. Neste ponto, entende-se que cada indivíduo aloca suas energias na busca de somente uma decisão por vez. Caso se chegue ao final do processo com energia de sobra, pode-se voltar à ajuda de outros participantes. O terceiro comportamento identificado refere-se à suposição de alocação de problemas. Neste modelo, cada problema é alocado com a solução mais plausível para si, ou seja, os pares problema-solução são moldados a partir de suas afinidades (COHEN, MARCH; OLSEN, 1972).

Aparentemente, o Modelo da Lata de Lixo demanda um considerável esforço por parte das organizações em estruturar a sua “anarquia” institucional com vistas à tomada de decisão. E isso pode se configurar como um processo lento, dispendioso e pouco eficaz. Por outro lado, Cohen, March e Olsen (1972) afirmam que seu modelo é apropriado para aqueles casos onde os arquétipos racionais tradicionais não são possíveis de serem encontrados. Mas as limitações do Modelo da Lata de Lixo são conhecidas:

É claro que o processo da Lata de Lixo não resolve bem os problemas. Mas isso permite que as escolhas sejam feitas e os problemas sejam resolvidos, mesmo quando a organização está atormentada com ambiguidade e conflito de objetivos, com problemas mal compreendidos que se deslocam dentro e fora do sistema, com um ambiente variável e com os tomadores de decisão que podem ter outras coisas em suas mentes [...] A grande vantagem de tentar ver os fenômenos pela Lata de Lixo é que podem ser entendidos como um processo diante da possibilidade de que esse processo possa ser entendido, que o design organizacional e a tomada de decisões podem ter em conta a sua existência e que, até certo ponto, ele pode ser gerenciado (COHEN, MARCH; OLSEN, 1972, p. 16, tradução nossa)⁶².

Por outro lado, ainda que a Teoria da Lata de Lixo consiga fornecer indícios – e modelos – para a tomada de decisão num contexto organizacional aplicável ao *policy process*, seria possível afirmar sê-lo suficiente para compreender as políticas públicas de expansão e interiorização das universidades federais brasileiras? Teria o Modelo da Lata de Lixo o aporte teórico-metodológico capaz de responder a todas as perguntas que permeiam este estudo? Dificilmente uma contrapartida afirmativa seria cabível.

Neste ponto, volta-se à pergunta: como a criação da UFCA é resultado de uma política pública? Antes disso, como as universidades federais transfiguraram-se no objeto – ou no problema público – das *policies* que as criaram? Qual foi o momento crítico (*turn*) que fez a educação superior entrar na pauta das últimas agendas públicas no Brasil? Os modelos teóricos apresentados até aqui fazem aludem possibilidades de interpretação, mas não são suficientes para a compreensão desses questionamentos levantados. Em razão disso, este estudo terá como

⁶² Tradução livre de: “It is clear that the garbage can process does not resolve problems well. But it does enable choices to be made and problems resolved, even when the organization is plagued with goal ambiguity and conflict, with poorly understood problems that wander in and out of system, with a variable environment, and with decision makers who may have other things on their minds [...] The great advantage of trying to see garbage can phenomena together as a process is the possibility that that process can be understood, that organizational design and decision making can take account on its existence and that, to some extent, it can be managed” (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972, p. 16).

fulcro as contribuições de John Kingdon (1995), que se dedicou a compreender os elementos pré-decisórios dos processos de políticas públicas, por meio da Teoria dos Múltiplos Fluxos.

4.2.3 A Teoria dos Múltiplos Fluxos

No seio das teorias opostas à racionalidade e incrementalidade das políticas públicas, Kingdon (1995) se destaca pela ênfase dada aos dois elementos pré-decisórios do *policy process*: a constituição da agenda pública (*agenda-setting*) e a especificação das alternativas aos problemas. Seu intuito é esclarecer, analiticamente, as nuances das motivações (implícitas e explícitas) da tomada de decisão anterior à formulação de uma política pública.

Num primeiro momento, cabe retomar o conceito de agenda. Na definição de Kingdon (1995, p. 222), trata-se da “lista de temas ou problemas que são alvo em dado momento de séria atenção”. Dito isso, tem-se um conceito formado por dois elementos, um de caráter substantivo e outro de temporal. Para que uma lista seja considerada uma agenda, é preciso que ela seja composta por problemas ou temas de interesse coletivo, que transcendam meras situações rotineiras e interessam aos *policy makers* (caráter substantivo). Além disso, é preciso que essa listagem esteja circunscrita a um período de tempo bem definido (caráter temporal), posto que a definição social de temas de interesse é temporalmente mutável. Ou seja, o que é socialmente importante na atualidade pode não mais sê-lo no futuro. Isso posto, recorre-se às críticas aos modelos racionais de *policy analysis*, que trazem à baila a impossibilidade de se conhecer todos os problemas – e “agendá-los”.

Partindo da análise da ação governamental dos Estados Unidos, Kingdon (1995) verificou que algumas questões de ordem pública eram enfatizadas e tratadas, ao passo em que outras, de igual ou aproximado teor, eram ignoradas ou relegadas à posteridade. Isso fez com que seus esforços se voltassem às justificativas para tal realidade. A constatação recaiu sobre o ponto crítico desse processo: o momento em que uma situação se transforma num problema público. Somente a partir dessa mudança é que os *policy makers* dão a devida atenção a um determinado fenômeno de relevância social⁶³. Kingdon verificou que as políticas públicas são o resultado da convergência de três forças não-lineares, independentes, imprevisíveis e inconstantes: os **Múltiplos Fluxos**. Em sua análise, Kingdon propõe três: I – os Problemas; II – a Política

⁶³ Tal como posto no início do subitem 4.2.2 - *Tomada de Decisão em Políticas Públicas: A Teoria dos Múltiplos Fluxos*.

(*politics*); e III – as Alternativas Possíveis⁶⁴. Para cada um deles, são feitas as seguintes considerações:

O primeiro fluxo, os **Problemas**, se referem a tudo aquilo que deixa de ser um mero incômodo ou situação e adquire um *status* mais relevante perante os *policy makers*. Essa mudança resulta na assunção da responsabilidade em resolver um determinado problema por parte do Poder Público, que comumente é o agente competente para a propositura de políticas públicas⁶⁵. Todavia, em qual momento essa transformação acontece? Para Kingdon (1995), três são as possibilidades, muito atreladas à atuação estatal. Ao elaborar ações de governo, o Estado burocrático cerca-se de ferramentas no intuito de garantir a execução satisfatória das atividades. Por sua vez, esses instrumentos são identificados como indicadores, geralmente ligados à taxa de natalidade, de mortalidade infantil, de desemprego, dentre outros, que representam uma medição da realidade num dado momento. Cumpre informar que a existência de indicadores, por si só, não é suficiente para que uma situação seja compreendida como um problema. Necessária se faz a interpretação daquilo apontado pelos indicadores e sua aderência à matriz de ação dos governos⁶⁶. Além deles, os *policy makers* podem ser sensibilizados durante a ocorrência de certos eventos, muito ligados à ação das intempéries (chuvas torrenciais, alagamentos, terremotos, furacões etc.) e de crises humanitárias (altos índices de violência, por exemplo) e sanitárias (pandemias), dentre outros. O acontecimento desses eventos altera profundamente o *modus operandi* de certas sociedades, de maneira que ou os governos adotam uma ação proativa, passando a prever os próximos fenômenos e adotando medidas preventivas, ou comportam-se de modo reativo, realizando ações de reparação⁶⁷. Em adição aos indicadores e aos eventos, o feedback das ações governamentais empreendidas, como o controle de gastos

⁶⁴ É comum que sequência difundida dos fluxos seja problemas-alternativas-política. Contudo, em razão de uma escolha didática, este estudo abordará as alternativas possíveis no terceiro momento.

⁶⁵ Kingdon (1995) refere-se quase sempre ao Estado como o agente implementador de políticas públicas, associando-se à visão estadocêntrica da *policy analysis*, ainda que indiretamente. Todavia, não parece exagero crer que a visão sociocêntrica é perfeitamente cabível no modelo proposto por Kingdon.

⁶⁶ Exemplificando: não basta apenas que os indicadores de desemprego em um quadriênio apontem que grande parte da população economicamente ativa não tenha uma ocupação formal para que isso seja automaticamente visto como um problema de ordem pública. É preciso que os governos assim compreendam tal realidade, para, a partir daí, assumirem a responsabilidade de adotarem medidas combativas. Além disso, essa interpretação só é possível se o grupo político governante entenda que o trabalho é um assunto de relevância social e que o Estado deve interferir na organização do tecido produtivo.

⁶⁷ A gestão de algumas cidades brasileiras sujeitas à volumosas chuvas pode servir de exemplo para este tópico. Enquanto que certos centros urbanos passaram a organizar o plano diretor municipal com vistas a alocar as moradias em pontos de baixo risco de inundação e deslizamento de encostas, outras cidades limitam-se a recuperar casas destruídas por enchentes (por exemplo) sem prevenir que a catástrofe se repita. Em ambos os casos, por outro lado, é perceptível a sensibilização da gestão municipal a esse tipo de problema público.

e investimentos, condiciona sobremaneira a identificação de um problema público⁶⁸. Além disso, numa posição interpretativa sociocêntrica, o controle social do serviço público pode ser entendido como uma forma de se dar uma resposta – ou uma retroalimentação – às iniciativas do governo, contribuindo para o enquadramento das situações como problemas públicos.

O segundo fluxo, a **Política**, refere-se à noção de *politics* (ver subitem 4.2.1) e trata, de maneira independente, o modo como as forças políticas de uma sociedade se organizam diante da *agenda-setting*. Tal como no fluxo anterior, Kingdon (1995) identifica três “subfluxos” que agem significativamente para a composição da força política: o clima político (nacional ou localizado, dependendo da unidade de análise); a ação dos grupos de pressão; e as mudanças no governo. No que concerne ao clima político, muito pode ser referido às reverberações das ações públicas dos agentes políticos. Em outras palavras, tem relação com a maneira como a política partidária é conduzida em uma sociedade e a maneira como essa sociedade interpreta os efeitos produzidos. Questões sensíveis ou polêmicas podem compor ou não a *policy agenda* a depender de como o clima político se modela em torno delas⁶⁹. Agem diretamente no clima político os grupos de pressão, exemplificados pelos partidos políticos, grupos de especialistas, movimentos sociais lideranças religiosas e sindicais, dentre outros. Novamente o grau de impacto desses grupos na condução da gestão pública é fator de decisão sobre quais problemas serão tratados e sobre quais serão negligenciados. Cumpre dizer que os grupos econômicos (grandes corporações e empresários) exercem igual ou superior influência na definição da *policy agenda* do que os demais. Por fim, o terceiro subfluxo está circunscrito às mudanças no governo. Essas variações podem ocorrer de uma maneira pacífica e esperada, como a quadrienal renovação dos ocupantes de cargos no Poder Executivo e no Legislativo (ressalvadas as exceções), como também de uma maneira abrupta e inesperada, como a cassação dos direitos políticos de um chefe do executivo em virtude de condenação judicial, por exemplo.

No que toca ao terceiro e último fluxo, as **Alternativas Possíveis**, muito pode ser analogicamente estabelecido com o Modelo da Lata de Lixo, de Cohen, March e Olsen (1972). Para Kingdon (1995), há a constante produção e reserva de alternativas para as variadas

⁶⁸ Ao promover uma política pública de saúde voltada ao tratamento de hipertensão da população idosa, os governos podem ser informados do andamento de tal ação e, em complemento, identificar que o mesmo público-alvo está sendo acometido por problemas ligados às variações de diabetes, por exemplo. Dessa maneira, o *feedback* de uma *policy* pode servir de fonte para a compreensão de outro problema público (que não precisa ser necessariamente da mesma espécie).

⁶⁹ Um exemplo clássico é o debate do tema do aborto. Sociedades mais tradicionais e religiosas certamente não são propícias a um clima político favorável à legalização da interrupção da gravidez, ainda que por razões médicas. Já em grupos sociais mais vanguardistas e secularizadas, o aborto é uma temática melhor abordada no âmbito público e político.

situações e problemas, que ficam à disposição dos *policy makers* quando requeridas. O autor faz uma alusão à Biologia e as trata como componentes de uma “sopa” ou um “caldo” primitivo de políticas públicas, em que as alternativas se espalham e são mantidas. Analogicamente à perspectiva da seleção natural dos organismos, as propostas disponíveis são mais ou menos utilizadas mediante a natureza dos problemas selecionados. Tal como numa *garbage can*, a sopa embrionária das alternativas contém as possibilidades que estão à disposição dos atores em políticas públicas, que são acessadas quando necessário⁷⁰.

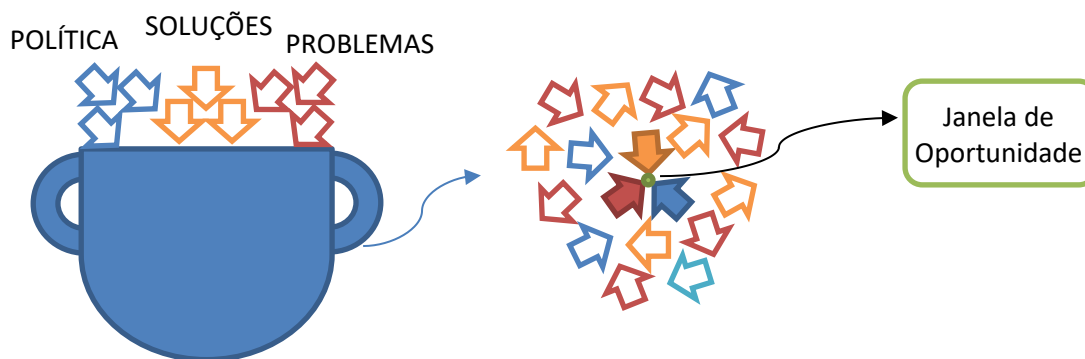
É importante revelar que o “caldo” não é elaborado de uma maneira aleatória. Kingdon (1995) faz expressa menção à existência das comunidades de políticas públicas que atuam na composição do conjunto de alternativas. Esse grupo, por sua vez, é orientado pelo trabalho de especialistas em diferentes assuntos: pesquisadores, professores, cientistas, analistas, assessores parlamentares, agentes políticos e, no entendimento sociocêntrico das políticas públicas, por membros da sociedade civil organizada que se dedicam às causas sociais. Para além da aderência de uma solução disponível a um problema aparente, o que vai determinar a “escolha” de uma alternativa em detrimento das demais reside na força política do grupo proponente, ainda que elas não representem o consenso da categoria⁷¹.

Todavia, em um determinado momento, os três fluxos – independentes e constantes – se encontram. Isso acontece quando, por algum motivo, problemas, política e alternativas são reunidos em um mesmo ambiente ou situação. Fazendo nova alusão ao Modelo da Lata de Lixo, pode-se afirmar que os três fluxos de Kingdon são reunidos não numa lata, mas agora num caldeirão, a encorpar a sopa de soluções disponíveis. Nessa “mistura”, em dado momento os fluxos convergem entre si, formando uma janela de oportunidade (*policy window*) (Figura 8).

⁷⁰ Kingdon (1995) visualiza uma ordem em meio ao caos. Para ele, ainda que muitas ideias surjam desordenadamente, sua multiplicidade é ordenada pelos critérios estabelecidos pelos *policy makers*, ou seja, aquilo que eles julgam importante para a adequação das alternativas aos problemas existentes. Dessa maneira, é possibilitada a combinação e recombinação das ideias, que se traduzem em inovação no seio das políticas públicas.

⁷¹ Pode-se exemplificar essa constatação quando se ouve, nos noticiários, a ocorrência de medidas protecionistas à economia nacional que já não condizem com a realidade apresentada. Em resposta, muitos grupos de especialistas são inquiridos a apresentar alternativas, mas efetivamente só serão consideradas aquelas propostas pelas equipes mais coesas, mais socialmente influentes e/ou íntimas à gestão pública.

Figura 8: O Modelo do “Caldeirão”.



Fonte: elaboração própria, 2017.

É nesse exato momento que o problema é identificado e a agenda está pronta para ser elaborada. Apropriadamente, Kingdon (1995) alerta que uma *policy window* não fica aberta por muito tempo. A convergência entre os fluxos é uma variável diretamente proporcional ao espaço temporal, e depende da natureza do seu fato gerador para manter-se aberta⁷². Mas, por outro lado, elas podem ser previsíveis ou imprevisíveis, dependendo da maneira como os múltiplos fluxos estejam relacionados em um determinado contexto social⁷³.

Em alguns momentos essas três dinâmicas se unem. Um problema urgente demanda atenção, por exemplo, e uma proposta de política pública é associada ao problema e oferecida como solução. Ou então um evento político, como a mudança de um governo, gera mudanças de direção. Nesse momento, as propostas que podem ser relacionadas com aquele evento político, tais como as iniciativas em linha com a filosofia da nova administração, são destacadas e associadas ao novo contexto político já amadurecido. De forma similar, os problemas que se encaixam na nova ótica são enfatizados, enquanto outros são desprezados (KINGDON, 1995, p. 233).

⁷² Sobre esse detalhe, Capella (2006, p. 30), discorre: “No seu interior, alguns eventos acontecem de forma periódica e previsível, como em situações de mudanças no governo (transição administrativa, mudanças no Congresso, mudanças na presidência de estatais) e em algumas fases do ciclo orçamentário (momentos de inclusão de propostas, por exemplo). Outros eventos – ou janelas – desenvolvem-se de maneira imprevisível. Assim, a oportunidade de mudança na agenda pode se dar tanto de forma programada como de maneira não-previsível”. Ou seja, a natureza combinada dos três fluxos vai determinar o tempo em que a janela vai permanecer aberta. Se os problemas, política e alternativas são complexos, há grandes chances de a *policy window* permanecer ativa por mais tempo. Se, ao contrário, a combinação da tripla hélice não produz a oportunidade desejada pelos *policy makers*, diminui-se a expectativa do tempo útil da janela.

⁷³ No entanto, a padronização e a imprevisibilidade são relativas. Isso ocorre em razão da existência de três fatores. Em primeiro lugar, as dinâmicas dos fluxos são determinadas (delimitadas) e, por isso, impõem limites à aleatoriedade. Em segundo lugar, certas conexões são mais possíveis do que outras, num ambiente de certa manutenção das rotinas e padrões das sociedades humanas. E, em terceiro lugar, a atuação dos atores é limitada pelo tamanho da estrutura que abriga os fluxos (KINGDON, 1995).

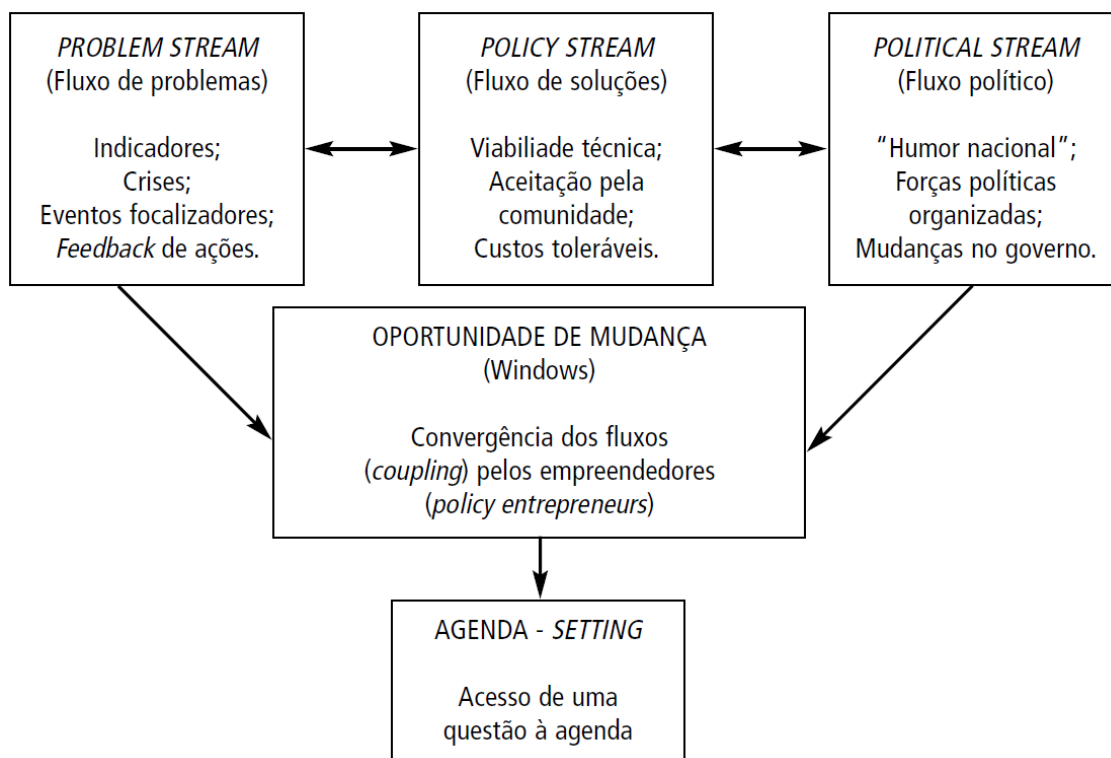
Entretanto, para que uma janela de oportunidade seja aberta e produza satisfatoriamente seus efeitos – o início da *agenda-setting* – é requerida a constância de um elemento complementar (ou um quarto fluxo): a ação empreendedora de certos indivíduos, ligados ao *policy process*. Esses empreendedores podem ser membros da Administração Pública, legisladores, integrantes da sociedade civil ou empresários, por exemplo. Se alinham com as propostas estabelecidas nas janelas de oportunidade mediante as conexões (relações sociais) que detêm. O que definirá seu papel é a sua capacidade de atuar direta e indiretamente na agenda de políticas públicas, conforme seus interesses. Assim, os *policy entrepreneurs* são aqueles atores sociais movidos pela preocupação com a resolução de problemas de ordem pública; pela busca de benefícios próprios; pelo reconhecimento do seu trabalho; e/ou pelo simples prazer de participar da elaboração de uma política pública (KINGDON, 1995).

Tanto Kingdon (1995) quanto Capella (2006) apontam a existência de *policy entrepreneurs* visíveis e invisíveis, com escopos e influências distintos. Empreendedores de políticas públicas visíveis são aqueles presentes nos canais midiáticos e no cerne da opinião pública. Agentes políticos, partidos políticos, grupos de interesse com forte apelo social e a mídia (em geral) são os principais exemplos dessa categoria. Na contramão, os empreendedores invisíveis são aqueles que possuem poder de influência análogo ao dos empreendedores visíveis, mas em virtude da função que exercem ou do lugar na estrutura sócio-política que ocupam, não são aparentes: os agentes públicos (servidores públicos de carreira) compreendidos os corpos técnicos de execução, análise e assessoria, consultores, acadêmicos, pesquisadores, cientistas, lobistas e grupos ocultos, dentre outros. Para além, outra notória diferenciação entre os dois tipos de *policy entrepreneurs* é verificada na fase da pré-agenda:

Os atores “visíveis” têm uma atuação mais influente na definição da agenda, participando intensamente dos fluxos de problemas e de política, os quais [...] são responsáveis pela criação das oportunidades de acesso à agenda governamental. Os participantes “invisíveis”, por outro lado, são determinantes na escolha de alternativas, atuando principalmente sobre a agenda de decisão (CAPELLA, 2006, p. 36).

Assim, constituídas as etapas pré-decisionais do *policy process*, com a atuação dos empreendedores (visíveis e invisíveis) quando da abertura da *policy window*, pode-se afirmar que há a efetiva formulação da agenda de políticas públicas – a *agenda-setting*. Capella (2006) sintetizou a Teoria dos Múltiplos Fluxos, dando ênfase às relações implícitas e explícitas dos diversos agentes a ela ligados (Figura 9).

Figura 9: Esquemática da Teoria dos Múltiplos Fluxos.



Fonte: CAPELLA, 2006.

Então, diante de tudo o que foi exposto, seria possível compreender o processo de criação da UFCA pela ótica dos Múltiplos Fluxos? Uma possível resposta pode ser obtida preliminarmente ao se situar a gênese da UFCA nos fluxos, na janela de oportunidade e na atuação dos agentes empreendedores^{74 75}. Em primeiro lugar, cabe mencionar os problemas sociais da Região do Cariri anteriores à estruturação da nova universidade. Conforme explicitado no Capítulo 2 (A Justificativa), o território caririense continha uma demanda latente e conhecida pelas autoridades constituídas, pela iniciativa privada e pela sociedade civil para a presença de uma IES autônoma e federal. As (poucas) vagas ofertadas pela esfera estadual não conseguiam suprir a demanda regional por mais e diversificados cursos de graduação e pós-graduação. Além disso, as negociações e interesses políticos com o estabelecimento de uma universidade federal no Cariri era objeto da política local e federal, respaldados pelo histórico do debate desse assunto na região. E, por fim, já previamente existiam possíveis alternativas à lacuna do ensino superior público, constituindo-se, dessa maneira, como o terceiro fluxo. A janela de oportunidade surgiu

⁷⁴ Neste momento não realizar-se-á a análise dos dados obtidos com a pesquisa que deu origem a esta tese, mas sim o intuito é demonstrar, ainda que preliminarmente, a aderência e a escolha da Teoria dos Múltiplos Fluxos como base analítica do estudo.

⁷⁵ Agradecimentos são feitos à Rosana Boullosa pela utilização do exemplo da criação da UFCA como uma possibilidade de ser empregada a *policy analysis* a partir da Teoria dos Múltiplos Fluxos.

quando o governo federal, durante a gestão do ex-presidente Lula da Silva, instituiu o Reuni, que possibilitou a expansão e a interiorização da Universidade Federal do Ceará. Soma-se a isso o movimento político de criação de novas IES durante o governo de Dilma Rousseff, que favoreceu o surgimento da UFCA.

Sem antecipar resultados, é possível afirmar que os efeitos dessa *policy window* só foram sentidos a partir da atuação de diferentes atores visíveis (deputados federais e estaduais, prefeitos municipais, secretários de educação e a mídia) e invisíveis (técnicos dos poderes Executivo e Legislativo federal, docentes da UFC e empresários).

Vale lembrar que o propósito desta tese é analisar as bases político-institucionais da criação da UFCA. Se por um lado a Teoria dos Múltiplos Fluxos desvela as nuances das relações de poder no *policy process*, por outro ela não trata da dimensão – ou da importância – das instituições nesse processo. Essa é uma das principais críticas que são tecidas à teoria de Kingdon. Capella (2006), ao recuperar as contribuições de Zahariadis (1995;1999) e de Mucciaroni (1992), afirma ser esse um dos pontos mais criticados. “Kingdon também, recentemente, passou a reconhecer a importância das instituições no processo de formulação de políticas, embora não proponha alterações substantivas ao modelo a esse respeito” (CAPELLA, 2006, p. 39). A capacidade e a força das instituições nos processos de política pública não “caberiam” dentro de “caldeirões” ou “latas de lixo”. Todavia, cumpre afirmar que uma tese serve também para promover o avanço teórico-metodológico do saber. Portanto, ainda que a Teoria dos Múltiplos Fluxos não contenha a capacidade institucional como dimensão de análise, caberá a este estudo promover esse avanço.

4.2.3 Novas estruturas de desenvolvimento desde a redemocratização: a importância das políticas públicas de educação superior

Em páginas passadas, este estudo cuidou de situar o conceito de desenvolvimento no âmbito da modernidade. Fê-lo na vertente das correntes teórico-ideológicas que mais se aproximaram da política (*politics*) destinada aos países da América Latina, em especial o Brasil, com foco ulterior à sustentabilidade. Situou, em seguida, a concepção da questão territorial como a adjetivação necessária ao desenvolvimento condizente com as necessidades dos diferentes grupos sociais. Abordou a definição de capital social – e intelectual – como o conjunto do desenvolvimento relacional e intelectual humano, propiciado por instituições como a

universidade. Num segundo momento, abordou a temática das políticas públicas e como elas são úteis para a proteção dos bens públicos (a exemplo da educação), seja por iniciativa do Estado, seja pela iniciativa da sociedade civil. Das muitas teorias e modelos que se prestam a explicá-las, a visão sociocêntrica da Mirada ao Revés, aliada com a Teoria dos Múltiplos Fluxos, dão margem ao entendimento sobre a atual configuração da educação superior brasileira. De qualquer maneira, ela é fruto de políticas públicas de desenvolvimento implementadas ao longo dos anos, em especial após o fim da Ditadura Militar.

Na história recente do Brasil, merece destaque a presença do Estado desenvolvimentista nos primeiros anos do séc. XX. O principal eixo dessa corrente teórica se fixava na industrialização absoluta do Brasil como a aposta para seu desenvolvimento. Teixeira, Maringoni e Gentil (2010) identificam Roberto Simonsen (1889-1948) como um dos teóricos mais expressivos da era desenvolvimentista nacional. Segundo os autores, o pensamento de Simonsen estruturava-se em três pilares: a) a industrialização superaria a pobreza; b) a industrialização deveria ser universal e integradora das indústrias de base (metalurgia e química); e c) era necessário que o Estado participasse ativamente das dinâmicas econômicas nacionais. Assim, garantir-se-ia que o país sairia de uma condição primitiva de produção de bens agrícolas. Em consequência, o Brasil ocuparia uma posição de relevância no mercado internacional e, por fim, a todos os cidadãos seria garantido o acesso ao trabalho e à renda.

Todavia, o que observou no Brasil foi uma híbrida ou incompleta industrialização. A presença da indústria não foi alastrada para todas as regiões, restringindo-se aos grandes centros urbanos. Nos espaços não ocupados pela indústria, imperou o abandono político (e de investimentos) nas zonas periféricas do país. A proteção social, a reboque, pouco foi estendida para além da circunscrição dos territórios industrializados. Essa realidade foi mantida – senão aumentada – durante a Ditadura Militar. Na opinião de Teixeira, Maringoni e Gentil (2010, p. 26), os militares levaram “às últimas consequências o projeto de industrialização do país, agravando ao mesmo tempo – *et pour cause* – seus traços característicos de concentração e excludência”. Para justificar tal argumento, destacam as contradições dos planos Paeg, o Plano Decenal, o Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED) e os dois Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND I e II). Verdadeiras quimeras⁷⁶, esses planos elevaram e solidificaram as diferenças

⁷⁶ Uma quimera é um ser mitológico, visto sempre como uma besta, personificado pela junção de partes de animais diferentes na cabeça, tronco e cauda. Metaforicamente são empregadas para mencionar uma combinação de partes muito diversas ou, ainda, contraditórias.

socioeconômicas do país, ao tempo em que contribuíram para a concentração da indústria em poucos polos pelo Brasil.

A oposição ao regime encontrou dificuldades para entender o que se passava e encontrar o alvo certo para assestar sua mira. Foi a divulgação dos resultados do censo de 1970 que apontou esse caminho, ao mostrar o calcanhar de Aquiles do desenvolvimentismo militar: os indicadores de concentração de renda e de riqueza haviam piorado ao longo da década, apesar do crescimento econômico. Importante ministro da área econômica chegou a dizer que “era preciso, primeiro, fazer crescer o bolo, para depois distribuí-lo”. Poucos anos depois, outro prócer do regime afirmou: “A economia vai bem, mas o povo vai mal” (TEIXEIRA; MARINGONI; GENTIL, 2010, p. 27).

Pouco antes da abertura democrática do Brasil (em 1985), o decênio 1970-1980 foi o palco de profundas crises monetárias internacionais, que modificaram sobremaneira a forma como o desenvolvimento era encarado em todo o mundo. “A contradição fundamental em que o modelo nacional-desenvolvimentista assentava promoveu o seu esgotamento em meados dos anos 1980”, afirma Patrício (2012, p. 201) ao comentar que esse cenário agravou a crise econômica dos países latino-americanos. Ela completa: “Mundial, essa crise vinha-se desenrolando desde o final da década de 1970” (PATRÍCIO, 2012, p. 201).

Em adição, nesse mesmo período as políticas públicas já haviam se estabelecido como as principais ferramentas da atuação estatal, em compasso com a forte influência da visão estadocêntrica das *public policies*. Foi nesse ambiente que as dimensões da sustentabilidade (SACHS, 2004; CHACON, 2007; NOGUEIRA, 2009) passaram a integrar o discurso e a prática (presentes mais no discurso e menos na prática) de governos em todo o mundo e, por conseguinte, na esteira das políticas públicas. Esse *turnover* resgatou, nos anos 2000, o debate sobre a volta do desenvolvimentismo, sobretudo para o Brasil. Teixeira, Maringoni e Gentil (2010) creem que isso talvez seja possível, como também não. A resposta negativa caberia num retorno *ipsis litteris* do que representou o movimento desenvolvimentista no passado (não tão longínquo) do país. Na contramão, os autores avaliam que um novo desenvolvimentismo – como resposta àquilo que figurou outrora – pode ser identificado na convergência de três movimentos no Brasil: i) o agrupamento de estudiosos voltados à compreensão do capitalismo brasileiro atual, ao agregar novas metodologias e linhas teóricas em investigações inovadoras sobre desenvolvimento; ii) a reestruturação do Estado nacional, com notável referência à criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) em 1952, e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em 1964, que representam fontes de

orientação para as diretrizes de desenvolvimento do país; e iii) as eleições de governos latino-americanos ligados à esquerda a partir do ano de 1998⁷⁷, que incluíram o desenvolvimento territorial na pauta das políticas públicas em seus países.

Ocorre que o desenvolvimento territorial é temática recente no Brasil e, por causa disso, tardiamente foi integrada à ação pública. Nesse bojo, a educação superior brasileira sempre esteve a reboque das políticas públicas enquanto ações de governo, mas nunca de Estado⁷⁸. Em função disso, propostas de desenvolvimento territorial nas ações de governo brasileiras tem variado conforme a ideologia partidária e a convergência de interesses do grupo político que ocupa o poder a cada gestão. Por conseguinte, essas iniciativas só estiveram presentes na recente história nacional. Diante dessa constatação, mister se faz identificar⁷⁹ em que momento político a perspectiva de desenvolvimento territorial⁸⁰ se tornou mais contundente nas ações destinadas à educação superior do Brasil. Portanto, dar-se-á ênfase ao período da redemocratização do país (de 1985 até 2016⁸¹) distinguindo-a em dois momentos: I – Os governos orientados ao centro-direita, de José Sarney a Fernando Henrique Cardoso (1985 a 2003); e II – O referente aos governos orientados ao centro-esquerda, de Luís Inácio Lula da Silva (2003 a 2010) e Dilma Rousseff (2011 a 2016)⁸².

Foi durante os governos de centro-direita que se observou profundas mudanças no ensino superior do Brasil. A herança do Regime Militar incluiu, por um lado, a criação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) (Lei 4.024, de 1961⁸³), que organizou o sistema de ensino público (do primário ao superior) e a primeira reforma do ensino superior em 1968

⁷⁷ Esse fenômeno está se reconfigurando, especialmente com a retomada do poder pelas elites econômicas conservadoras, ligadas à direita, em todo o mundo, sem exceção da América Latina. Dois exemplos são as eleições de Mauricio Macri para a Presidência da República Argentina no ano de 2015, e de Sebastián Piñera para a Presidência da república do Chile em 2010 e novamente em 2018.

⁷⁸ Ações de governo não são sinônimas a ações de Estado. Enquanto estas representam a estruturação de um projeto de país e de nação, aquelas dizem respeito às políticas públicas implementadas pelas gestões transitórias de governos democráticos, muito alinhadas às suas ideologias econômico-partidárias.

⁷⁹ Não é propósito deste subitem realizar qualquer tipo de análise e, com isso, antecipar resultados. O que se deseja é deixar lívida, para o leitor, onde a tese se situa, neste momento.

⁸⁰ Por vezes será encontrado o adjetivo “regional” no lugar de “territorial” ao substantivo “desenvolvimento em algumas legislações e documentos-guia de universidades. Isso ocorre pela já mencionada, no Item 4.1, a não-coesão no emprego dos dois termos, assumidos como sinônimos.

⁸¹ O período de análise se encerra em 2016 em virtude de este ser o derradeiro ano da gestão de Dilma Rousseff como Presidenta do país. Ainda que alguns efeitos atuais da desmobilização federal para o financiamento do ensino superior tenham ocorrido ainda em seu mandato, por razões didáticas decidiu-se mantê-lo em sua integralidade.

⁸² Nesta altura da tese, não serão comentados os novos posicionamentos do Governo Federal brasileiro à educação superior entre os anos de 2016 e 2017. Isso será feito a partir do Cap. 6, reservado à análise dos dados da pesquisa.

⁸³ A LDB foi revogada pela Lei nº 9.394, em 1996, permanecendo em vigor, até hoje, os artigos 6º a 9º, que tratam da administração do ensino no país.

através da Lei 5.540⁸⁴; e, por outro lado, a reverberação das grandes crises econômicas mundiais, dos efeitos nocivos da lógica desenvolvimentista e da crise da hegemonia da universidade (no Brasil e no mundo) identificada por Boaventura de Sousa Santos (2008). Dentre eles, dois pontos são destacados: as legislações pertinentes à organização administrativa universitária e sua crise hegemônica.

Com a LDB, o país organizara as diretrizes de ensino. Estabeleceram-se conceitos, finalidades, direitos e garantias de acesso, objetivos e a administração do ensino primário ao superior. Inovadora, apresentou (em parte) o texto do então senador Darcy Ribeiro com vistas à criação de uma Base Nacional Comum Curricular, nunca implementada, e o compromisso federal (em termos de supervisão e financiamento) com o ensino público, seus maiores exemplos (CASTRO, 2016). A subsequente reforma, em 1968, veio tratar novamente da organização administrativa da educação superior brasileira, bem como das bases de sua articulação com o ensino médio, não tratada na LDB até então. Todavia, um detalhe que deve ser destacado em ambas as legislações é a referência que fazem ao termo **desenvolvimento**. Pela leitura das duas normas, encontra-se referência ao desenvolvimento científico (arts. 1º, d; e 66, *caput*, da Lei 4.024/61; art. 1º, *caput*, da Lei 5.540, de 1968) e ao desenvolvimento nacional (arts. 26, *caput*; e 40, a, da Lei 5.540, de 1968) como claras marcas da ótica desenvolvimentista dos “Anos de Chumbo”. E essa seria a visão dominante por quase vinte anos.

Durante a redemocratização do Brasil [...], o sistema universitário público do país sofreu muito com a crise econômica que se abateu sobre a América Latina e com a crise política paralela ao processo de abertura democrática. Em especial para o sistema federal de ensino superior, foram anos de subfinanciamento, caos administrativo, crise de autoridade, desvalorização social, manifestos em longas, freqüentes e frustrantes greves de estudantes, docentes e servidores (ALMEIDA FILHO, 2008, p. 100).

Alterações significativas do ensino superior nacional só seriam implementadas quando da última gestão executiva federal de centro-direita: o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002). Cunha (2003) faz expressiva alusão aos quatro primeiros anos da gestão de Paulo Renato Souza como Ministro da Educação. Seguindo a lógica imposta pelas grandes corporações internacionais de financiamento, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a “base do novo estilo de desenvolvimento” carimbou o “novo papel econômico da educação” (CUNHA, 2003, pp. 38-39). O progresso científico e o

⁸⁴ Inteiramente revogada pela Lei nº 9.394/96, com exceção do art. 16, posteriormente modificado pela Lei nº 9.192, de 1995.

tecnológico passaram a ocupar o lugar que a industrialização tinha na política desenvolvimentista do país, e passaram a servir de guia para as políticas educacionais federais. Para isso, era necessário rever toda a organização administrativa das estruturas do governo, inclusive das universidades.

A política para o ensino superior deveria promover uma “revolução administrativa”: o objetivo seria a administração mais racional dos recursos e a utilização da capacidade ociosa, visando a generalizar os cursos noturnos e aumentar as matrículas, sem despesas adicionais. Para isso, as universidades deveriam ter uma “efetiva autonomia”, mas que condicionasse o montante de verbas que viessem a receber à avaliação de desempenho. Nessa avaliação, seriam levados em conta, especialmente, o número de estudantes efetivamente formados, as pesquisas realizadas e os serviços prestados. A racionalização dos gastos e o aumento da produtividade deveriam se refletir em aumentos salariais de professores e de funcionários (CUNHA, 2003, p. 39).

Em razão disso, não tardou para que a LDB fosse novamente reformada. No ano de 1995, a Lei 9.131 alterou dispositivos da Lei 4.024/61. As mudanças foram tão profundas que é possível afirmar que, no Brasil, existem a primeira e a segunda LDB. Para Cunha (2003), a “nova” LDB foi fruto da lógica neoliberal constante da gestão de FHC e de seu Ministro da Educação, Paulo Renato, que levaram a cabo uma reformulação de varejo e bastante genérica da LDB. No que tange à normatização, as alterações mais sentidas ficaram no plano jurídico-administrativo das IES. Sua natureza jurídica foi alterada para o modelo das autarquias, mais desvinculadas do governo federal em termos de autonomia de gestão, mas mais atreladas ao orçamento da União. Criou também o Conselho Nacional de Educação, órgão ligado ao MEC com poder decisório sobre assuntos de reconhecimento de cursos, credenciamento de IES e avaliação dos cursos de graduação⁸⁵. No que diz respeito à omissão, Cunha (2003) identifica como seu principal exemplo a abordagem delegatória das normas de acesso ao ensino superior às instituições de ensino superior, especialmente as pertencentes à iniciativa privada.

Contudo, o efeito mais sentido foi o “sucateamento” das universidades federais durante a gestão de FHC. A reorganização administrativa condicionou as IES federais a um rebaixamento orçamentário muito sentido na redução de salários e na restrição de investimentos em infraestrutura. Nesse mesmo movimento, merece alusão o crescimento das instituições privadas de ensino superior. Enquanto o número de centros universitários e faculdades privadas crescia, a quantidade e a qualidade de universidades públicas diminuía. Além disso, a complacência da

⁸⁵ A avaliação dos cursos de pós-graduação é de responsabilidade da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), também vinculado ao Ministério da Educação.

Administração Pública deu cabimento ao financiamento da educação superior privada e à baixa qualidade dos cursos oferecidos.

Nos anos 1990, já sob a presidência de Fernando Henrique Cardoso, houve um incremento na capacidade global da rede de ensino superior devido a um processo radical de desregulamentação que abriu o sistema para investimentos privados locais. Isto resultou no estabelecimento de uma quantidade enorme de instituições de ensino superior privadas. Porém, tal expansão em número de vagas não se associou a melhor qualidade de ensino (ALMEIDA FILHO, 2008, p. 101) [...] É evidente que a política adotada no governo FHC, baseada no aumento de vagas em instituições privadas, foi incapaz de possibilitar ao País [o Brasil] sequer se aproximar dos níveis de educação superior encontrados nos países industrializados (ALMEIDA FILHO, 2008, p. 106).

Àquele momento, perguntas como a de Cunha (2003, p. 58) são plausíveis: “como deixar de pensar que o sucateamento do setor público do ensino superior correspondia a um intento deliberado?”. Ainda que o autor não tenha condições de satisfazê-la, Santos (2008) parece ter a resposta: é uma consequência da crise de hegemonia da universidade no século XX. Em linhas gerais, essa crise representa a perda do lugar que a instituição da universidade ocupava no seio da sociedade desde seu surgimento na Idade Média.

O exemplo dado sobre a reforma da LDB durante o Governo de FHC pode ser um indicativo da crise institucional da universidade. Para Santos (2008), desde o fim do Regime Militar já se desenhava no Brasil um projeto de mercantilização do ensino superior, em curso com as práticas neoliberais e globalizantes em todo o mundo. Além disso, a posição em que a universidade se encontrava naquele momento a pusera em meio à disparidade de duas grandezas: de um lado estava a manutenção de um projeto de formação das elites, reservando as vagas nos cursos superiores às classes mais abastadas; e do outro havia a crescente – e rápida – necessidade por uma formação instrumental profissional universal, requerida pela dinamização da economia global. Em meio a tudo isso, a universidade sofreu sua grande crise. A grande contribuição de Santos (2008) para essa compreensão foi trazer à baila o fato de que a universidade foi capturada pela lógica de mercado em um processo de **mercantilização** da educação superior em todo o mundo, fomentada pela **descapitalização** das universidades públicas e a **transnacionalização** do mercado universitário. Juntas, essas diretrizes compõem o “projecto neoliberal para a universidade” (SANTOS, 2008, p. 26).

No que tange à mercantilização do ensino superior, muito a ser dito corresponde à perda da prioridade da educação como um bem público, que acompanhou o ritmo de desestatização de outros direitos básicos, como saúde, previdência e transportes. No final do século XX, o projeto

neoliberal global fincava-se em dois pilares: a manutenção relativa da autonomia universitária, cada vez mais restrita à gestão administrativa e acadêmica, em face à privatização das atividades-meio; e a tendência à eliminação da distinção entre universidade pública e privada, com vistas à transformação das IES em empresas⁸⁶ (SANTOS, 2008). Somou-se, por outro lado, a *mea culpa* das próprias universidades públicas, encasteladas em suas próprias convicções históricas de detentoras exclusivas do saber. O distanciamento de outros setores da sociedade fez com que sua função social fosse questionada: qual a importância da universidade no final do século XX?

Nesse processo participaram certamente forças sociais externas, hostis à universidade pública, mas não podemos ocultar ou minimizar o papel do “inimigo interno”, o facto de as universidades se terem isolado socialmente pelo modo como contemporizam com a mediocridade e a falta de produtividade de muitos docentes; pela insensibilidade e arrogância que revelaram na defesa de privilégios e de interesses corporativos socialmente injustos; pela ineficiência por vezes aberrante no uso dos meios disponíveis, tornando-se presa fácil de burocracias rígidas, insensatas e incompreensíveis; pela falta de democracia interna e sujeição a interesses e projectos partidários que, apesar de minoritários no seio da comunidade universitária, se impuseram pela força organizativa que souberam mobilizar; e, finalmente, pela apatia, o cinismo e o individualismo com que muitos docentes passaram ao lado destas realidades como se a elas e a instituição que as vivias não lhe dissessem respeito (SANTOS, 2008, p. 25-26).

No que diz respeito à descapitalização da instituição universitária pública, muito pode ser relacionado às orientações internacionais de investimento da educação superior para países periféricos como o Brasil. A reorganização das finanças públicas orientada pelo Banco Mundial, por exemplo, previa o baixo financiamento público da educação superior. As instituições universitárias deveriam buscar outras fontes de financiamento, que não unicamente o Estado. Todavia, apenas economias mais fortalecidas poderiam suprir essa necessidade (via convênios com a iniciativa privada, por exemplo) e nos países periféricos isso representaria uma catástrofe para as universidades públicas (SANTOS, 2008). Além disso, a globalização aplainou a demanda por mão-de-obra qualificada e a demanda por profissionais pouco ou não-qualificados, colocando em cheque a importância dos diplomas⁸⁷. Por conseguinte, a

⁸⁶ Não parece exagero afirmar que essa “política” se mantém após quase vinte anos. A realidade observada na universidade pública brasileira é o cenário da crescente privatização dos serviços-meio, como segurança, limpeza e parte das atividades administrativas. Além disso, as fontes de financiamento público e privado das universidades privadas as colocou num patamar estrutural superior às instituições públicas.

⁸⁷ É nesse cenário que se percebe a gradativa perda de “prestígio” dos diplomas das universidades federais no Brasil. Atualmente, para muitas funções, pouco importa a procedência do profissional. O que é considerado é apenas o cumprimento da exigência da formação – cada vez mais específica e instrumental.

universidade tornou-se um mercado (notadamente no setor privado), onde os alunos passaram a ser vistos como meros clientes/consumidores de um serviço (SANTOS, 2008), e vice-versa. Os postulantes às vagas nas universidades públicas, cada vez mais sem recursos financeiros e estruturais, gradativamente ocuparam as vagas das universidades privadas, que ofereciam uma formação mais rápida e instrumentalizada.

Por fim, transnacionalização é o resultado da consolidação dos grandes conglomerados internacionais de ensino superior. Antes concentrados nos países centrais, deslocaram-se aos países periféricos com vistas a ocupar novos mercados. A descapitalização das universidades públicas fez surgir um nicho de mercado altamente atraente, carente de acesso ao ensino superior e com disponibilidade de acesso ao crédito (público e privado) para financiar os estudos. Essas duas características foram fundamentais para que em países como o Brasil o público das universidades privadas crescesse vertiginosamente em pouco mais de vinte anos, consolidando a presença das grandes corporações transnacionais de ensino superior⁸⁸.

Ainda sob a análise de Almeida Filho (2008), a fase da transnacionalização do mercado universitário teve como principais aspectos quatro constatações: 1^a – Vive-se numa sociedade da informação. O conhecimento e o trabalho, outrora detido pelos grandes intelectuais e donos dos meios de produção, é compartilhado e mais rapidamente é difundido num mundo baseado nas relações virtuais na Internet; 2^a – A economia é globalizada e assenta-se no conhecimento – e no capital social e intelectual; 3^a – A universidade tem que adequar à velocidade da troca de informações e da construção do conhecimento; e 4^a – A universidade contemporânea deve se adequar às constatações anteriores, dificilmente factível na constância do modelo institucional e político pedagógico em vigor⁸⁹. Entretanto, pouco avançou a universidade brasileira nesses sentidos.

Esse cenário tem permanecido no Brasil até a atualidade. Contudo, o início dos anos 2000, coincidente com a chegada dos grupos políticos ligados ao centro-esquerda à chefia do Poder Executivo nacional em 2003, representou uma guinada das políticas públicas rumo às estratégias de desenvolvimento mais aproximadas com a sustentabilidade em unidades territoriais. Isso se deu em razão da nova orientação política do governo federal, que assumiu a Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação que “**o desenvolvimento de uma**

⁸⁸ Podem ser dadas como exemplos: a Rede Actis; a Rede Kroton que aguarda autorização do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) para se fundir com a Rede Anhanguera; a Rede DeVry Brasil; e a Rede Laureate.

⁸⁹ Que fazem alusão à lógica dissociada das necessidades atuais de formação dos alunos, das dinâmicas territoriais onde a IES está inserida e do papel da universidade na sociedade.

região está diretamente ligado aos **investimentos locais**” (SESu,, 2014, p. 20, grifo nosso)⁹⁰. Um desses investimentos passou a ser feito para a educação superior pública, pois com o “processo de expansão e reestruturação das instituições federais [de ensino superior]” amplia-se o “acesso à rede pública” e contribui-se “para a **redução das assimetrias regionais**” (SESu, p. 12, grifo nosso).

Assim, o conceito de desenvolvimento reorienta-se no plano das *public policies* no âmbito federal. A dimensão econômica parece já não ser a única força-motriz da nação (em contraponto ao desenvolvimentismo), ao passo em que outras grandezas (as demais dimensões da sustentabilidade) parecem fazer parte de uma nova institucionalidade para a educação superior. Chama a atenção a forma como a nova gestão federal tratou a (des)capitalização das universidades públicas entre 2003 e 2013, numa clara oposição ao governo antecessor. Segundo dados da SESu (2014), o orçamento do MEC passou de quase 20 bilhões de Reais, em 2003, para aproximadamente 102 bilhões de Reais em 2013. Desses valores, mais de 1 bilhão de Reais foram investidos na expansão, consolidação e implantação de novos *campi* e universidades em todas as regiões do país. Esse processo de expansão, modelado pelas fases da interiorização (etapa 1), integração (etapa 2) e regionalização (etapa 3), obteve seu ápice com o Programa de Reestruturação e Expansão das Instituições Federais de Ensino Superior, o Reuni.

Como estratégia de ação para implantar as mudanças estruturais necessárias, a expansão da educação superior foi concebida em três etapas. A Fase I, que abrange o período de 2003 a 2007, teve como principal meta interiorizar o ensino superior público federal. Por sua vez, o período entre 2008 a 2012, no qual foi implantada a Fase II, foi marcado pela execução do Reuni. Finalmente, em sua terceira Fase, **a expansão da educação superior caracteriza-se pela continuidade das propostas anteriores e a sua complementação com iniciativas específicas de desenvolvimento regional** (SESu, 2014, p. 35, grifo nosso).

No que concerne aos esforços em promover o desenvolvimento territorial, as políticas públicas implementadas no âmbito dos governos de Lula da Silva e Dilma Rousseff compuseram frentes de redução das assimetrias regionais (destaque 1), a inclusão da instituição universitária como partícipe das dinâmicas regionais (destaque 2), a integração das universidades no plano regional e internacional (destaque 3) e a relação aproximada entre os currículos e as demandas sociais (destaque 4), conforme o Quadro 4:

⁹⁰ Cumpre novamente informar que o conceito de região é considerado sinônimo de território neste estudo. A menção dada pelos governos de Lula da Silva e Dilma Rousseff ao desenvolvimento regional é encarada igualmente como desenvolvimento territorial.

Quadro 4: Eixos ou vertentes do desenvolvimento identificados em relatório da SESu.

Item	Destaque	Localização do conceito de desenvolvimento
1	Redução das assimetrias regionais	O esforço do Governo Federal para ampliar a oferta de vagas e matrículas na região norte e nordeste fez-se por uma opção política, uma vez que era flagrante a assimetria entre essas duas regiões e o restante do país. Assim, os esforços de interiorização priorizaram o deslocamento das instituições federais de ensino superior para as localidades mais carentes e com menor cobertura (grifo nosso) (SESu, 2014, pp. 35-36).
2	Inclusão nas dinâmicas regionais	Na prática, a criação de novos câmpus (sic) pautou-se especialmente na participação das universidades no desenvolvimento regional, por meio da integração com a comunidade local e da participação efetiva das universidades no desenvolvimento da formação profissional e pesquisa regionais (grifo nosso) (SESu, 2014, p. 37).
3	Integração regional e internacional	A SESu desenvolveu um processo de integração regional e internacionalização da educação superior, por meio da criação de quatro universidades que integram os estados fronteiriços da região sul do Brasil, a região amazônica, os países da América Latina e os países falantes da língua portuguesa em outros continentes, como África e Ásia (grifo nosso) (SESu, 2014, p. 38)
4	Relação aproximada entre os currículos e as demandas sociais	Nesse contexto, propostas mais amplas de arquitetura curricular em nível de graduação começam a entrar na agenda das políticas públicas para a reforma acadêmica da educação superior brasileira. Foram criados, então, os Bacharelados Interdisciplinares (BI's), que se constituem em cursos superiores de natureza geral, ou seja, não profissional, organizados por grandes áreas do conhecimento e que conferem um diploma de graduação. Nesta formação espera-se que os egressos sejam capazes de responder a novas demandas da sociedade contemporânea , atuando em áreas de fronteira e de interface entre diferentes disciplinas e campos de saber, trabalhando em equipe e em redes, comprometidos com a sustentabilidade nas relações entre ciência, tecnologia, economia, sociedade e ambiente e apresentando postura flexível e aberta em relação ao mundo do trabalho (grifo nosso) (SESu, 2014, p. 48)

Fonte: SESu/MEC, 2014.

O período que compreendeu a criação da Universidade Federal do Cariri, por sua vez, correspondeu à fase final da expansão das IFES pelo Brasil, entre 2012 e 2014 (Quadro 5). “O ciclo pautou-se não somente na implantação de novas unidades, mas também na implementação de políticas específicas de **integração, fixação e desenvolvimento regional**” (SESu/MEC, p. 39, grifo nosso). Isso significou a criação de universidades voltadas não somente a uma política de governo, mas dá indícios de uma estratégia de desenvolvimento territorial. A norma legal que criou a UFCA (Lei nº 12.826, de 2013), menciona expressamente no *caput* do art. 2º a “inserção regional” da instituição no mesmo patamar da observância ao princípio constitucional da indissociabilidade do tripé ensino-pesquisa-extensão⁹¹. Posteriormente, esse dispositivo legal foi traduzido como um dos princípios fundantes da instituição: “A UFCA baseia suas

⁹¹ O Cap. 2 desta tese mencionou que a UFCA é baseada pelo quadripé ensino-pesquisa-extensão-cultura, como uma instituição universitária de vanguarda.

ações em quatro pilares: Ensino, Pesquisa, Extensão e Cultura e **tem como objetivo maior promover a inclusão social e o desenvolvimento regional**” (UFCA, 2013, p. 1, grifo nosso).

Quadro 5: Universidades criadas entre 2012 e 2014.

IFES	Nome da IFES	Região	Lei de criação
UFOB	Universidade Federal do Oeste da Bahia	Nordeste	Lei nº 12.825, de 05/06/2013.
UFESBA ⁹²	Universidade Federal do Sul da Bahia	Nordeste	Lei nº 12.818, de 05/06/2013.
UNIFESSPA	Universidade Federal do Sul Sudeste do Pará	Norte	Lei nº 12.824, de 05/06/2013.
UFCA	Universidade Federal do Cariri	Nordeste	Lei nº 12.826, de 05/06/2013.

Fonte: adaptado de SESu/MEC, com dados do SIMEC/MEC, 2014.

Assim, o conceito de desenvolvimento pode ser encarado de duas maneiras desde a redemocratização do Brasil aos dias atuais. Se, por um lado ele está intimamente ligado à concepção de crescimento econômico – durante os governos de centro-direita, por outro lado (durante os governos de centro-esquerda) faz alusão à perspectiva da sustentabilidade e se aproxima da visão moderna de desenvolvimento com vistas à melhoria da qualidade de vida dos grupos sociais humanos. O Quadro 6 comporta a síntese dos conceitos de desenvolvimento expostos neste subitem.

Quadro 6: Compilação dos adjetivos apostos ao conceito de desenvolvimento nas políticas públicas de ensino superior entre 1985 e 2016.

Adjetivos do Desenvolvimento	
Governos orientados ao centro-direita	Governos orientados ao centro-esquerda
Científico (Lei 4.024, de 1961) Científico e Nacional (Lei 5.540, de 1968) Científico e Tecnológico (Lei 9.131, de 1995)	Científico e Tecnológico (Reestruturação e expansão das IFES, entre 2003 e 2014) Regional e Territorial (Reuni, de 2007)
Interpretações	
Desenvolvimento = crescimento econômico	Desenvolvimento = sustentabilidade territorial

Fonte: elaboração própria, 2017.

Se, por um lado, o objetivo deste Subitem era situar a mudança paradigmática do conceito de desenvolvimento nas *public policies* da educação superior brasileira nos últimos trinta anos, por

⁹² Posteriormente a sigla UFESBA foi substituída por UFSB.

outro desembocou na necessidade de discutir a evolução da educação superior como uma vertente de desenvolvimento territorial, tema a ser tratado no Item a seguir.

4.3 PARA ENTENDER O LUGAR DO ENSINO SUPERIOR

O terceiro pilar deste estudo é o ensino superior. Tal como dedicado aos temas anteriores – desenvolvimento territorial e políticas públicas – neste Item são discutidas as razões pelas quais a educação superior adquiriu importância para a sociedade moderna, um entendimento que se faz necessário a este estudo. Desde o surgimento da universidade no início do séc. X, a função dessas instituições migrou da manutenção e controle da cultura e do saber religioso para a atual inserção social e a garantia de um direito humano universal. Falar em desenvolvimento, na atualidade, requer necessariamente a assunção da educação como dimensão de formação e análise territorial, em particular o ensino superior.

Para que se possa situar a universidade no debate hodierno, cumpre primeiro compreender suas bases histórico-filosóficas. Dentre outras indagações, vale explicitar a razão de o ensino universitário ser considerado “superior” e por que pode ser visto como política pública-meio (como uma política de governo) e política pública-fim (como a garantia de um direito social) em todo o mundo, notadamente no Brasil. Em seguida, apresentar-se-á os modelos universitários de referência para o mundo e para a América Latina, com atenção à educação superior brasileira. As sucessivas reformas da universidade, no Brasil, são apontadas como a trilha investigativa para a última pergunta: qual o modelo de universidade em voga no Brasil?

4.3.1 Bases histórico-filosóficas do ensino superior

É contemporâneo o entendimento que a universidade é o lugar onde se constrói e se difunde conhecimento. Nela, a educação de nível superior é compartilhada na medida em que se intenta alcançar um objetivo. Para Anísio Teixeira (1964), essas metas são definidas como as quatro funções da universidade. A primeira delas é a formação profissional. Para o autor, isso significa dizer que o ensino universitário é o responsável pela preparação das “carreiras de base intelectual, científica e técnica”. A segunda função diz respeito ao desenvolvimento intelectual dos alunos, que vai além da cultura de modo geral. Corresponde ao alargamento da mente

humana, a partir da busca pelo saber. Por sua vez, a terceira função se refere ao desenvolvimento do saber humano. A universidade amplia os saberes de cada indivíduo ao tempo em que se especializa em ser o centro da evolução da capacidade humana. Por fim, a quarta função é a de transmissão de uma cultura comum. A universidade deve ser o ambiente de expressão concreta – e não só abstrata – da cultura da sociedade onde a instituição está inserida. Mas sempre a universidade foi vista dessa maneira?

Para compreender o lugar do ensino superior no arcabouço institucional de uma sociedade, mister se faz compreender sua gênese histórico-filosófica. Isso requer identificar as razões da múltipla configuração que as universidades adquiriram ao longo do tempo, em diferentes grupos sociais. Como consequência, muitas são as imagens que as universidades projetam acerca de si mesmas. Em decorrência disso, é comum estabelecer-se diferentes visões sobre a universidade. Nas contribuições de Wanderley (2003) é possível identificar quatro visões recorrentes tanto em países periféricos quanto em países centrais, tal como segue.

A primeira visão enxerga a universidade como o local histórico de criação e divulgação do conhecimento; de evolução da ciência e da formação profissional; e o local, por excelência, da articulação entre ensino, pesquisa e extensão. Assume o posto da instituição social que detém os níveis mais evoluídos da educação, cabendo a si um lugar de destaque na sociedade. Contudo, deve se manter circunscrita à sua jurisdição e não interferir nas ações de outras organizações públicas ou privadas.

A segunda visão encara a universidade como um aparelho ideológico de reprodução das relações de produção capitalista: a divisão do trabalho social, políticas de produção de bens e serviço, e de consumo. A lógica do capitalismo, nesse escopo, está arraigada nos processos educativos e mantém, na universidade, a distinção entre as classes detentoras dos meios de produção e as classes trabalhadoras. Defensores de uma vertente radical afirmam que a reflexão teórica, neste caso, é minimizada ou eliminada pela visão político-ideológica das elites econômicas, responsáveis pela manutenção da formação mecanicista dos alunos. Na contramão, outra vertente compreende que a universidade faz parte do ambiente capitalista, mas pode ser o reduto da luta universitária contra a realidade posta, atuando na busca pela hegemonia social das classes.

A terceira visão dá conta da interpretação da universidade como o local da educação como a força-motriz do desenvolvimento. Ainda que seja uma “mirada” muito otimista ou supervalorizada da ação universitária, seus integrantes compreendem que a transformação

social é construída a partir das múltiplas possibilidades de participação e cidadania. É no ambiente universitário que são motivadas (re)ações frente aos padrões tecnocratas e burocratas de dominação, de mudança do sistema de produção e consumo de bens e serviço, e de evolução dos movimentos estudantis. A quarta e última visão afirma que a universidade é uma instituição arcaica e ultrapassada e, portanto, deve ser revista ou eliminada da sociedade.

Unindo-se elementos desses variados paradigmas (funções + visões), pode-se compor um conceito de universidade em que a orientação ao desenvolvimento seja uma das responsabilidades que o ensino superior pode assumir perante os diversificados grupos sociais onde se insere, sem abrir mão de que a instituição também fornece recursos intelectuais e culturais para uma ação de intervenção social e mudança. Para Wanderley (2003), a universidade é a instituição humana onde os profissionais, intelectuais e técnicos são formados, e que irão atuar na sociedade. É o espaço onde o ensino, a pesquisa e a extensão acontecem, caracterizando-se como um ambiente privilegiado para a ciência e a cultura universal, de criação e de divulgação do saber humano. Ainda que faça parte das superestruturas da sociedade, e possa ser útil à manutenção do sistema dominante, “pode servir também à transformação social” (WANDERLEY, 2003, p. 11).

Não é por simples acidente que as universidades se constituem em comunidades de mestres e discípulos, casando a experiência de uns com o ardor e a mocidade dos outros. Elas não são, com efeito, apenas instituições de ensino e de pesquisa, mas sociedades devotadas ao livre, desinteressado e deliberado cultivo da inteligência e do espírito e fundadas na esperança do progresso humano pelo progresso da razão. O seu clima é o da imaginação, no que tem de mais Potente este aspecto de nossa vida mental. O seu ofício é a aventura intelectual, conduzida com o destemor e a bravura da experiência, estimulada e provocada pela juventude, que quer aprender, para ir com o seu novo saber, à base do velho, até o desafio deste (TEIXEIRA, 1953, p. 20).

A partir do exposto acima, assenta-se que a universidade é um “sujeito social” passível de diferentes composições: o que é, para quem serve e para o quê serve. Outrossim, não é objetivo deste estudo estabelecer um conceito uno de universidade, mas sim apresentar sua gama conceitual num espectro de definições, fruto das muitas acepções de universidade existentes no mundo, a fim de levar em conta os diversos fatores trazidos por contribuições mais abrangentes.

Por conta disso, aceitou-se o convite de Almeida Filho (2008)⁹³ para compreender-se em que pesou cada visão da universidade nas suas compreensões mais contemporâneas.

A origem da universidade se dá no Ocidente, com a criação das primeiras instituições na Itália e na França, ainda no século XI. As primeiras universidades da Idade Média se diferenciavam em três grupos: as resultantes de agremiações estudantis (a Universidade de Bolonha, na Itália, por exemplo); as criadas por Estados-nações (como a Universidade de Oxford, na Inglaterra); e as originadas na manutenção da formação divino-religiosa (tal como a Universidade de Paris, na França). Todavia, a trilha formativa dessas instituições se baseava apenas em um duplo ciclo: o *trivium* (Gramática, Retórica e Dialética) e o *quadrivium* (Aritmética, Geometria, Astronomia e Música), sendo que o único ensino especializado era a Teologia. Mais tarde, com o advento das universidades laicas, passou-se a valorizar o estudo das leis e, por conseguinte, do Direito. Nesse ínterim, as engenharias e o ensino da área da saúde ficavam a cargo dos mestres (geralmente alocados em corporações de ofício), não integrando o círculo do ensino superior. A Medicina, por exemplo, só adquiriu esse status muito depois (ALMEIDA FILHO, 2008).

Declaradamente escolásticas⁹⁴, as universidades absorveram o perfil religioso característico das organizações que deram origem a elas – os mosteiros – num contexto de transição entre o Feudalismo e o Renascimento. Representaram uma alternativa para a crescente necessidade de formação das elites burguesas, frente à formação eclesiástica tradicional e restrita (ALMEIDA FILHO, 2008). “A Renascença, de característica predominantemente urbana, pautava-se no estabelecimento de uma mentalidade que coloca o homem como centro das atenções”. Como resultado, exaltou-se o indivíduo e confiou-se “no seu potencial racional para fazer as sociedades avançarem a partir do progresso da ciência e dos conhecimentos” (COSTA, 2010, p. 109-110).

⁹³ Naomar de Almeida Filho (2008, p. 83) faz o seguinte convite: “Convido-os a brevemente rever a história da Universidade e de suas reformas, para que as atualíssimas idéias e oportunas iniciativas de reforma universitária não comecem por reinventar a roda ou redescobrir o fogo”.

⁹⁴ A escolástica é um método de pensamento crítico que buscou conciliar os dogmas da fé cristã com a crítica da racionalidade. Teve no método dialético (tese + antítese = síntese) a base para a construção do saber e do conhecimento. Um dos seus principais expoentes foi São Tomás de Aquino, destacado filósofo e santo venerado nas religiões Católica, Anglicana e Luterana. Sobre isso, Costa (2010) comenta: “Tomaz de Aquino ficou conhecido como o grande mestre daquela época, cuja obra foi produzida durante a efervescência cidadina que aumentou as vivências humanas e a necessidade de organização social. Esse autor se preocupou com o conhecimento de Deus, mas também com os comportamentos humanos diante da nova realidade nas cidades. Para ele, todos os comportamentos voltados para o bem eram regidos pela virtude, e o que tornava o homem virtuoso não era saber discernir entre o bem e o mal, mas a prática de ações concretas do dia a dia. O pensamento citadino medieval de Aquino tem como matriz teórica os filósofos da Antiguidade, como Aristóteles, se resguardado uma diferença essencial: enquanto, para o primeiro, fazer o bem importava para alcançar bem-aventurança, para o segundo, importava discutir o homem em sociedade” (COSTA, 2010, p. 106).

Da destruição, contudo, de tôdas aquelas corporações medievais, que de "libertadores" já se haviam tornado coatoras, a que se atirou o homem moderno, para, sôbre elas, erguer o indivíduo racional, puro e sem pêias, embriagado com a sua consciência de razão e de liberdade, salvou-se uma corporação: a universidade, talvez por ter tido evolução, afinal, inversa das demais corporações (TEIXEIRA, 1953, p. 7).

Somente sob a égide da Era Moderna é que o ensino superior começou a assumir (ainda que minimamente) a configuração que possui hoje. No momento da transição do Medievo para a Modernidade, o ensino universitário assumia uma formatação muito rígida em apenas duas faculdades: Teologia e Direito. Somente no séc. XV a Medicina passou a compor o grupo de cursos universitários, figurando como uma das Três Faculdades Superiores. Esta é a gênese do termo **ensino superior** (ALMEIDA FILHO, 2008).

Com o Iluminismo, a formação científica foi condicionada à categoria de faculdades inferiores, como a Filosofia, enquanto que as Faculdades Superiores se mantiveram. Na Europa pós-renascimento, o capitalismo fez surgir a “universidade da arte-cultura”, que desse cabo das necessidades de formação da crescente e mais poderosa burguesia. Inaugurou-se um novo modelo universitário no qual o cientificismo dava lugar à instrumentalização do saber. Assim, pouco podia se esperar da universidade. Sua importância foi subjugada pelo surgimento de novos aparatos de massificação da informação, antes circunscritos às instituições de ensino superior: a dinamização da produção literária (com destaque para a evolução do maquinário de imprensa escrita), do acesso aos livros e ao conhecimento, o surgimento de maiores e numerosas bibliotecas; e também a dinamização do “conhecimento sobre o mundo”, com destaque para o trabalho investigativo-científico dos naturalistas, físicos, matemáticos, filósofos etc., que estavam fora do seio universitário. Além disso o surgimento dos museus como fonte de conhecimento contribuiu para que a universidade perdesse sua excelência na promoção do saber. Na segunda metade do século XVIII, a universidade já enfrentava sua primeira crise (ALMEIDA FILHO, 2008).

Diante de uma crise, recorre-se às reformas. Isso é uma prática humana bastante comum. Portanto, a resposta para a primeira crise universitária, segundo Almeida Filho (2008), ocorreu a partir das contribuições filosóficas de Immanuel Kant (1724-1804) com a publicação da obra *O Conflito das Faculdades*⁹⁵. O argumento de Kant pairava na propositura de uma reforma do

⁹⁵ Sobre essa obra, Almeida Filho (2008) informa: “O Conflito das Faculdades é uma espécie de carta aberta ao rei Frederico Guilherme da Prússia, que foi o grande reorganizador institucional do império alemão depois das guerras napoleônicas. É fantástico como libelo, irônico e crítico. Aparentemente instado a se retratar após uma

ensino superior para que as faculdades deixassem de ser regidas pela divindade do conhecimento teológico. Isso refletiria na autonomia e na cientificidade do conhecimento. Levaria a universidade ao rompimento com o tradicionalismo e conservadorismo, dando margem a tudo aquilo que é moderno e novo.

Assim, é importante destacar que, embora a Revolução Científica e o Iluminismo tivessem proporcionado uma ruptura com a filosofia clássica renascentista – consolidando instituições onde o conhecimento não tinha mais como base a repetição das universidades medievais, nem a tradição clássica das academias, mas pautava-se na pesquisa e na descoberta científica –, havia permanências, e elas foram anunciadas por Kant (COSTA, 2010, p. 111).

Como consequência, o Estado alemão reorganizou o sistema universitário de modo que fosse integrado a modelos de desenvolvimento nacional (ALMEIDA FILHO, 2008, p. 87). Em 1810, lograram como vencedores de propostas de universidade os irmãos e filósofos Alexander von Humboldt (1769-1859) e Wilhelm von Humboldt (1767-1835). Uma das contribuições do conhecido Relatório Humboldt foi o estabelecimento da primazia da pesquisa como o fomento do ensino superior. Outra baliza se referia à pesquisa científica estabelecida como a “verdade fundante” para as faculdades inferiores. Em adição, consolidou o sistema da cátedra na gestão universitária, que comandava tanto os processos didático-acadêmicos quanto a organização administrativa de cada faculdade em um indivíduo, o catedrático. Para além, “o projeto humboldtiano deixa implícita a defesa de uma universidade pública (sinônimo de estatal), sob os cuidados do Estado, mas isenta de suas interferências e/ou de seus interesses imediatos” (ARAÚJO, 2009, p. 77). Fortemente influenciada pelo Relatório Humboldt, a Universidade de Berlim lançou pela Europa uma nova estrutura universitária. Para Costa (2010), esse marco foi concomitante à aceleração da estruturação da ciência desvinculada da Igreja, provocada pela Revolução Industrial. Para a autora, o cerne das contribuições de Humboldt era a promoção do desenvolvimento da ciência apta à formação moral e intelectual dos indivíduos e, por conseguinte, de um novo tipo de nação.

A criação da Universidade de Berlim, em 1810, representou um marco fundamental para a concepção moderna de universidade. Foi precedida por uma reflexão teórica da qual fizeram parte filósofos, como Fichte, Schelling e Schleiermacher e filólogos, com Wolf e Guillermo de Humboldt, o verdadeiro fundador da Universidade de

advertência do soberano, seu patrão, em vez de pedir perdão, Kant analisa criticamente a estrutura do ensino superior do seu tempo: a verdade da faculdade de Teologia estabelecida pela divindade; a verdade da Faculdade de Medicina advinha do princípio de autoridade; a verdade da Faculdade de Direito submetia-se à vontade do soberano” (ALMEIDA FILHO, 2008, p. 87).

Berlim. Em seu texto de 1810, intitulado Sobre a organização interna e externa dos estabelecimentos científicos superiores em Berlim, Humboldt (1959) destaca a importância da pesquisa como função primordial da universidade, ao lado do ensino, concebendo a indissociabilidade do ensino, da pesquisa e da formação como característica essencial da Universidade, ao lado da universalidade de campos de conhecimento, garantida pela centralidade do papel desempenhado pela Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras como órgão articulador, por excelência, dos diversos campos do saber. Além disto, Humboldt, em seus escritos, concebe o trabalho científico como livre de quaisquer tipos de injunções e pressões, tais como do Estado, da Igreja e de outras demandas externas ao campo acadêmico universitário (PAULA, 2009, p. 75).

Por ensino universitário, nesse novo contexto, entendia-se todo o conhecimento que a universidade assim definia. Fora da Europa, dois modelos universitários se consolidaram também no séc. XIX: a universidade inglesa e a universidade estadunidense. Na Inglaterra, Almeida Filho (2008) destaca o momento em que o Reino Unido figurava como uma grande potência econômica e imperial. Se por um lado havia a manutenção aristocrática inglesa (refletida no ensino superior), do outro observava-se a crescente demanda por formação técnica-profissional, de modo a atender às necessidades capitalistas. Então, o modelo britânico de universidade foi estruturado em uma dualidade: num polo, manteve a formação “despretensiosa” das elites, “que concentra a formação dos seus dirigentes nas universidades principais” (WANDERLEY, 2003, p. 21), como a Universidade de Oxford e a Universidade de Cambridge; e no outro polo, pragmático, criou uma ampla rede de escolas e institutos superiores de formação técnica em Engenharia, Agronomia e Medicina, dentre outros.

Já nos Estados Unidos, também no século XIX, as universidades surgem tão logo a colonização é impulsionada. Os primeiros *colleges* foram criados como escolas utilitárias para aliar ensino superior e preservação da recente cultura estadunidense. Por causa da religiosidade luterana, os EUA logo se tornaram um país muito escolarizado. Uma reforma em 1860 fez com que o ensino universitário se dividisse (tal como no caso inglês): de um lado ficaram as instituições baseadas no modelo alemão, priorizadoras da pesquisa científica e do humanismo; e do outro, os *junior colleges* e os *land-grant colleges*, orientados para o trabalho e cultura geral, para as ciências, artes e algumas carreiras profissionais (ALMEIDA FILHO, 2008).

No século XX, as profundas transformações sociais nos Estados Unidos levaram a universidade a uma nova reforma. A burguesia estadunidense, poderosa e rica, possuía necessidades que o modelo universitário em vigor já não era capaz de suprir. Em razão disso, coube a uma comissão presidida por Abraham Flexner avaliar e sugerir mudanças na educação superior dos Estados Unidos. Tal como confeccionado pelos irmãos Humboldt, o Relatório Flexner identificou as

discrepâncias existentes entre as trilhas formativas das muitas instituições de ensino superior estadunidenses, propondo sensíveis e fundantes alterações. No plano acadêmico, arquitetou-se a formação da graduação básica – *undergraduate* – que poderia conduzir à pós-graduação: os mestrados (profissionais ou acadêmicos) e o doutorado. No que concerne à organização administrativa, foi implantado o sistema de departamento em substituição à figura da cátedra, e autorizou-se a autonomia de centros e institutos autônomos de pesquisa (ALMEIDA FILHO, 2008).

A mais recente e pujante reforma universitária ocorreu no final do século passado na Europa, na década de 1990. Com a uniformização econômica e institucional entre os países-membro da União Europeia, observou-se a necessidade de se adequar o ensino superior dentre a multiplicidade do sistema educacional dos países do bloco europeu, bastante ampliado em número de países membros. Dessa maneira, com vistas à padronização do sistema universitário europeu, o Tratado de Bolonha de 1999 – tal como o Relatório Humboldt e o Relatório Flexner – alterou profundamente e planificou os currículos, o sistema de avaliação, os processos de creditação de disciplinas e a aceitação (validação) dos diplomas universitários nos países signatários do tratado⁹⁶.

No caso da América do Sul, o mesmo não pode ser dito acerca da atuação dos blocos regionais e sua influência sobre a estruturação do ensino superior nos diferentes países. No âmbito do Mercosul, por exemplo, nunca foi viabilizado um acordo internacional onde os membros do bloco padronizassem seus modelos de educação superior, tal como ocorreu com a União Europeia. Portanto, durante a investigação acerca das bases político-institucionais de criação da UFCA, fez-se necessária a compreensão do modelo institucional de influência para a composição estrutural do objeto investigado. Como consequência, foi preciso identificar como a universidade na América Latina, e especialmente no Brasil, foi implantada. Essa é a proposta do subitem a seguir.

4.3.2 O ensino superior no Brasil e o seu modelo de universidade

A universidade brasileira é resultado do hibridismo dos modelos universitários internacionais. Posta a tardia incorporação do ensino superior na seara institucional do país, pouco se evoluiu

⁹⁶ O Tratado de Bolonha será melhor apresentado no subitem 4.3.2 e no Cap. 5.

em termos de adequação das trilhas educativas às necessidades de formação profissional nacional. Numa sucessiva e breve história de reformismos, a universidade brasileira se posicionou diante de duas referências mundiais: o Modelo Norte-Americano (MNA), em vigor nos Estados Unidos e Canadá; e o Modelo Unificado Europeu (Processo de Bolonha), presente nas nações europeias signatárias do Acordo.

A universidade brasileira, comparativamente à universidade europeia e hispano-americana, é tardia. A história registra algumas tentativas de sua criação no período do Império, ainda no século XIX, mas todas fracassaram. Sem a sua presença, o ensino superior era abrigado em escolas superiores isoladas, de caráter profissionalizante, destinadas a atender carreiras de Estado, como Direito, Engenharia e Medicina. Escondia, em seus objetivos, interesses elitistas, abortando iniciativas que pudessem resultar em uma universidade adequada a um projeto de desenvolvimento de país (LUCKMANN; BERNART, 2014, p. 211).

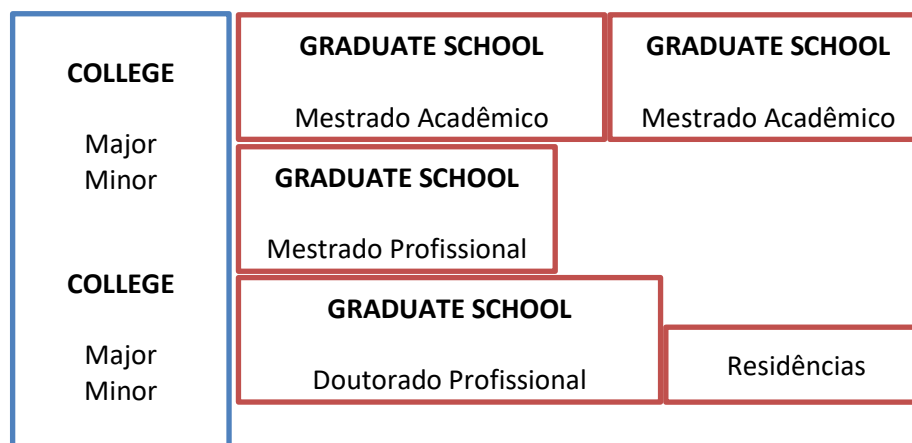
Como apontado no subitem anterior, o **Modelo Norte-Americano (MNA)**, em especial o estadunidense, sofreu forte influência humboldtiana (germânica) levada ao Reino Unido e, posteriormente, aos Estados Unidos. Lá, adaptou-se às profundas transformações econômicas e sociais oriundas do enriquecimento do país e especializou-se depois da Reforma Flexner. Atualmente a composição da sua trilha formativa é diferenciada em dois níveis: a) a Pré-Graduação (*undergraduate*); e a Graduação (*graduate*) (ALMEIDA FILHO, 2008):

A Pré-Graduação consiste numa formação universitária em quatro anos, ofertada por uma universidade ou instituição correlata conhecida como *College*. Nela, os alunos têm acesso a um curso terminal – embora não profissionalizante – que confere o título de bacharel em Ciências, Artes ou Humanidades. Caso o aluno conclua seus estudos de *undergraduate*, consolida sua formação *Major*, mas caso decida se especializar em uma área complementar, pode optar por uma formação *Minor*. Já a Pós-graduação é o avanço da formação do detentor do título de bacharel e representa a formação profissional propriamente dita. Ou seja, o aluno formado na *undergraduate*, caso queira atuar em alguma profissão, deve necessariamente cursar o segundo nível da educação superior, a *graduate*. É nesta que se encontram os mestrados acadêmicos, os mestrados profissionais, os doutorados, os doutorados profissionais e as residências (Figura 10).

No modelo norte-americano, a instituição universitária procura associar estreitamente os aspectos ideais (ensino e pesquisa) aos funcionais (serviços), estruturando-se de tal maneira que possa ajustar-se às necessidades da massificação da educação superior e da sociedade de consumo. Ao adotar a forma empresarial, boa parte das universidades procura atender aos interesses imediatos do setor produtivo, do Estado e da sociedade, produzindo especialistas, conhecimento tecnológico e aplicado, pesquisas de interesse utilitário, assim como serviços de uma maneira geral. O ideal da concepção alemã de

universidade, voltada para a formação humanista, integral e “desinteressada” do homem, tendo como base uma Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, é crescentemente substituído pela racionalização instrumental e pela fragmentação do trabalho intelectual (PAULA, 2009, p. 78).

Figura 10: O Modelo Norte-Americano de educação superior.



Fonte: adaptado de Almeida Filho, 2008.

Diferentemente das *Colleges*, a pós-graduação das *Graduate Schools* são conferentes de graus. Os mestrados (e em alguns casos os doutorados) são as habilitações profissionais para os estudantes norte-americanos, e não a graduação, como ocorre no Brasil. Essa foi uma das incongruências vistas na Reforma Universitária de 1968, que ao tempo em que não conseguiu afirmar-se como uma ação transformadora da educação superior do país, definiu o mestrado como pós-graduação, quando pelo Modelo Norte-Americano não o seria.

Já o **Modelo Unificado Europeu (MUE)**, para Almeida Filho (2008), é internacionalmente conhecido como o **Processo de Bolonha**. É resultado do esforço da Comunidade Europeia em estabelecer padrões para a organização do sistema universitário dos membros do bloco. É um esforço continental de 47 nações-membros do Espaço Europeu de Ensino Superior (EEES)⁹⁷ (em Inglês, *European Higher Education Area – EHEA*) com vistas a orientar graus e qualificações, garantir a qualidade do ensino superior, estabelecer o lugar da dimensão social da educação superior, proporcionar o aprendizado ao longo da vida, oferecer resultados efetivos

⁹⁷ Compõem o EEES todos os membros da União Europeia, à exceção de Mônaco e San Marino. Além deles, se integram o Azerbaijão, Bielorrússia, Bósnia e Herzegovina, Cazaquistão, Rússia e Sérvia, por exemplo. Fonte: REDE EURYDICE – COMISSÃO EUROPEIA, 2012.

⁹⁸ O EEES foi criado dez anos após o Tratado de Bolonha, no ano de 2009, como parte das tratativas de acompanhamento e desenvolvimento do Processo de Bolonha (COMISSÃO EUROPEIA/ EACEA/EURYDICE, 2015).

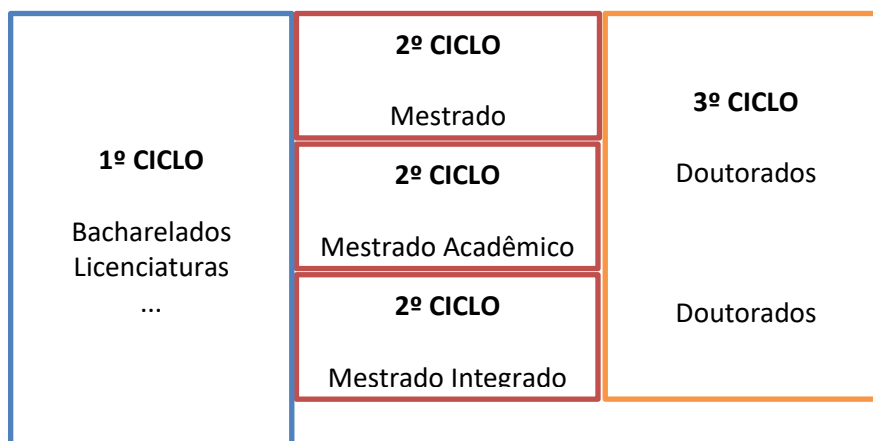
e empregabilidade, e fomentar a mobilidade e a internacionalização do ensino superior europeu (COMISSÃO EUROPEIA/EACEA/EURYDICE, 2015).

O Processo de Bolonha transformou por completo o mapa do ensino superior na Europa. De facto, as mudanças significativas efetuadas por todos os países permitiram a criação de um Espaço Europeu de Ensino Superior e lançaram as bases para um ensino superior capaz de dar resposta a um leque crescente de exigências sociais; foram modificadas as estruturas de ensino superior, desenvolveram-se sistemas de garantia da qualidade, estabeleceram-se mecanismos para facilitar a mobilidade e identificou-se um conjunto de questões relativas à dimensão social do ensino superior. A amplitude deste projeto que, com base numa cooperação voluntária, faz aprovar e implementar objetivos comuns para os sistemas de ensino superior de 47 países, não tem precedentes (REDE EURYDICE – COMISSÃO EUROPEIA, 2012, p. 7).

No que tange ao percurso formativo, o MUE é estruturado em três níveis (ALMEIDA FILHO, 2008):

- a) O Primeiro Ciclo, que compreende os bacharelados de formação geral, como os *Colleges* do MNA. A formação ocorre em três anos e confere o grau de bacharel (ou licenciado, em Portugal) em Ciências, Artes ou Humanidades;
- b) O Segundo Ciclo, onde são ofertados os Mestrados acadêmicos e profissionais, no decurso de 01 a 02 anos. Ainda que representem um ciclo subsequente ao anterior – e exige o cumprimento deste para o ingresso no Mestrado – cumpre dizer que é comum na estrutura do Processo de Bolonha a existência de bacharelados (licenciaturas) integrados com mestrados correspondentes (REDE EURYDICE – COMISSÃO EUROPEIA, 2012).
- c) O Terceiro Ciclo, formado pelos Doutorados. Tal como no Brasil, têm um prazo máximo de realização de 04 anos, com íntima relação com a pesquisa científica. Um arquétipo da estruturação do triplo ciclo é apresentado pela Figura 11:

Figura 11: O Modelo Unificado Europeu de educação superior.



Fonte: adaptado de Almeida Filho, 2008.

Países europeus como Portugal e Finlândia possuem um modelo de educação superior binário, subdividido em ensino universitário e ensino politécnico⁹⁹. Este, por sua vez, é uma herança do **Modelo Universitário Francês**¹⁰⁰, baseado nas escolas politécnicas (*écoles polytechniques*), ainda presente em países como o Brasil (vide a existência de universidades e institutos federais, que apesar de pertencerem à educação de nível superior, claramente se diferenciam pela tipologia do ensino ofertado¹⁰¹).

Tanto o MNA quanto o MUE serviram de base para a construção do **Modelo Universitário Brasileiro (MUB)**. Como afirmado em páginas anteriores, a muito recente presença das instituições universitárias na história brasileira dedicou pouco tempo (e interesse político) para a evolução e consolidação de um sistema universitário condizente com a formação holística dos alunos. Nesse ínterim, algumas reformas incrustaram elementos dos modelos europeus da fase pré-Bolonha e do modelo vigente no Canadá e Estados Unidos. Assim, pode-se afirmar que o MUB é uma composição *sui generis*.

No Brasil, a rede de ensino superior é composta por dois grandes eixos, ofertados tanto pelas universidades (públicas ou privadas) quanto pelos institutos federais: a Graduação e a Pós-Graduação. O primeiro é o âmbito dos cursos presenciais, à distância ou mistos, conferentes de

⁹⁹ O sistema binário de ensino superior será melhor abordado no Cap. 5.

¹⁰⁰ Oportunamente o Modelo Universitário Francês será apresentado no Cap. 5, pois serve de base para a compreensão do modelo europeu, e o português, em particular, de ensino superior.

¹⁰¹ Enquanto que, no Brasil, via de regra, as universidades ensinam “o que fazer”, os institutos federais ensinam “como fazer”. Todavia, às universidades não é proibido nem desestimulado o ensino técnico (ou politécnico), e vice-versa.

grau de bacharelado ou licenciatura, que habilitam o diplomado para o exercício profissional. O tempo médio de duração dos cursos de graduação é de quatro anos, mas pode ser aumentado para cinco ou seis anos, dependendo na natureza do curso ou da elaboração da trilha formativa pela IES. É o caso, por exemplo dos bacharelados em Direito e Medicina, integralizados em dez e doze semestres letivos, respectivamente. As licenciaturas são, no Brasil, a formação profissional de professores para o Ensino Fundamental e Médio, e correspondem geralmente a um bacharelado acrescido de disciplinas de cunho pedagógico¹⁰². Além desses, existem em menor quantidade os cursos de habilitação (em desuso); e cursos técnicos, tecnológicos e profissionalizantes. Estes últimos, por sua vez, são mais presentes nos institutos federais – dado seu caráter tecnológico – e foram fortemente estimulados por uma política pública federal, o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC)¹⁰³.

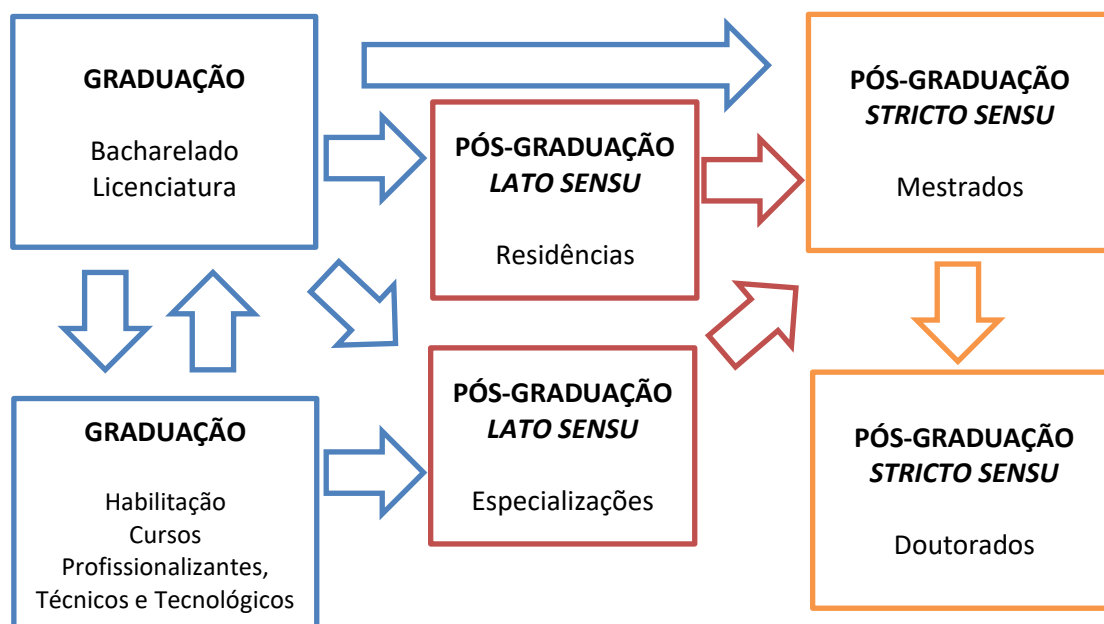
Já a Pós-Graduação é a sequência não-atrelada à graduação e orienta-se à formação acadêmica e profissional de alunos graduados. Divide-se em cursos de pós-graduação *lato sensu* (sentido amplo), mais conhecidos pelas Especializações e Residências Médicas; e em cursos de pós-graduação *stricto sensu* (sentido estrito), exemplificados pelos Mestrados Acadêmicos, Mestrados Profissionais, Doutorados Acadêmicos e Doutorados Profissionais¹⁰⁴. A diferença essencial entre os mestrados e doutorados acadêmicos; e os mestrados e doutorados profissionais reside no seu objeto: enquanto que nos primeiros o alvo é a formação acadêmica ampla e integrada à cultura de sua época, os mestrados habilitam professores para o Ensino Superior e os doutorados formam pesquisadores; nos segundos a proposta é articular e integrar a formação na Pós-Graduação com o trabalho que o aluno já desenvolve, transferir conhecimento para a sociedade e formar profissionais habilitados para avançadas práticas de laboro (BRASIL, 2017).

¹⁰² É muito comum as universidades públicas brasileiras ofertarem uma mesma formação profissional como bacharelado e licenciatura, cabendo ao aluno optar por uma ou ambas. Exemplificando: numa graduação em História, é comum os alunos cursarem quatro anos de bacharelado – e se tornam Bacharéis em História – e optarem por continuar na formação da licenciatura, por mais um ou dois anos, e obterem também o título de Licenciados em História, que os autoriza a serem professores na rede de ensino fundamental e médio.

¹⁰³ O Pronatec, instituído formalmente pela Lei Federal 12.513 de 2011, tem como objetivo oferecer cursos tecnológicos de 01 a 03 anos para estudantes ou egressos do Ensino Médio do Brasil. Sua proposta era tornar os jovens mais atraentes para a iniciativa privada, como medida de incentivo ao primeiro emprego. Após 2014, o declínio dos investimentos públicos inviabilizou a continuidade do Programa.

¹⁰⁴ O Doutorado Profissional é uma modalidade de pós-graduação muito recente no Brasil. Foi instituída pela Portaria nº 389, de 23 de março de 2017, do Ministério da Educação (MEC/BRASIL). A Universidade Federal da Bahia, por meio do Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão Social (CIAGS), da Escola de Administração, participou ativamente desse processo.

Figura 12: o Modelo Universitário Brasileiro (MUB).



Fonte: elaboração própria, 2017.

Todavia, assumir o hibridismo do modelo universitário brasileiro é também colocá-lo à prova das variações educacionais que seu mimetismo provoca. Almeida Filho (2008) tece cinco duras críticas ao que considera, no MUB, uma “arquitetura curricular superada”. Em primeiro lugar, faz-se a menção aos problemas de articulação entre os cursos de graduação e de pós-graduação. Não há um sequenciamento que caracterize uma trilha formativa lógica, que proporcione aos alunos uma sólida formação ampla e geral, como nos *Colleges* do MNA. Para o autor (2008, p. 113-114), oito problemas deverão ser superados: a) a escolha excessivamente precoce para a carreira profissional; b) seleções traumáticas e limitadas no acesso à educação superior; c) graduação monodisciplinar; d) grande distância entre a graduação e a pós-graduação; e) muita submissão ao mercado, que dita os fluxos de demanda e oferta de cursos superiores, ao tempo em que as IES perdem sua autonomia; f) baixa formação cultural, muito focada na perspectiva tecnológico-profissional; e g) anacronismo dos cursos, que se perdem em meio à dinâmica da vida social.

A segunda crítica contunde na pré-formatação ou pré-programação das matrizes curriculares do ensino superior, mais aparentes nos cursos de graduação brasileiros. A definição das trilhas formativas já define, de antemão, como o aluno vai ser instruído ao longo do tempo de sua formação. Os requisitos e pré-requisitos das unidades curriculares reforçam e engessam a

criação do conhecimento universitário¹⁰⁵ em componentes previamente dispostos em uma formação linear. Em decorrência, a criatividade e a espontaneidade dos alunos – notadamente os ingressantes no ensino superior – são tolhidas de plano. A rigidez curricular das IES do Brasil estabelece a padronização do saber e a linearidade do pensamento.

O *gap* entre o ensino de graduação e o ensino de pós-graduação é a terceira barreira educacional que precisa ser transposta. Como uma terceira crítica, questiona-se as razões de a graduação e a pós-graduação terem se “encastelado” em diferentes patamares, havendo um verdadeiro fosso entre ambas. Via de regra, os dois níveis de ensino superior pouco se articulam, consolidando um campo de forças magnéticas quase que concorrentes entre si (Figura 13). Segregações e hierarquização entre a graduação e a pós-graduação são o exemplo da não articulação entre os dois níveis de ensino superior, segundo Paula (2009). Dessa maneira, estimula-se a valorização dos cursos mais rápidos e menos sólidos, tal como a dinâmica dos mercados, em detrimento das formações mais sólidas e continuadas.

Figura 13: O percurso da educação brasileira.



Fonte: Fischer, 2017.

¹⁰⁵ A partir deste ponto, o adjetivo universitário será usado como sinônimo para ensino superior, sem o prejuízo do lugar do ensino (poli)técnico.

A quarta crítica reside no fato de que o ensino superior hoje pouco investe na cultura como pilar formativo. Se há poucas instituições como a UFCA, em que a cultura é institucionalmente posicionada no mesmo pilar que o ensino, a pesquisa e a extensão, em muitas outras a cultura é amplamente relegada às poucas (ou nenhuma) ações da universidade. O peso do engessamento curricular retira da comunidade acadêmica o esforço e a iniciativa para a adoção de práticas culturais. Se, por um lado a cultura não é estimulada entre os brasileiros, por outro as universidades pouco o fazem, quando poderiam. Essa realidade fomenta a quinta e última crítica, o fato de que os alunos ingressam nas universidades apenas para ter acesso à profissionalização, pouco importando as outras oportunidades de desenvolvimento intelectual que essas instituições poderiam promover. Tal como exposto no início deste tópico, a cultura sempre esteve presente nas ações das primeiras instituições universitárias. Mas a forma como estas organizações foram cooptadas pela formação tecnicista com vistas à integração rápida dos profissionais no mercado de trabalho, pouco espaço foi dado às transformações sociais que a cultura poderia promover no âmbito universitário. Portanto, universidades como a UFCA, que assumiram a cultura como um dos seus pilares, podem refletir um movimento contrário ao conservadorismo do Modelo Universitário Brasileiro.

Diante de todas as críticas, é possível elaborar-se uma questão: há solução para as disfunções do Modelo Brasileiro? Almeida Filho (2008) propõe uma solução. Para o autor, a implantação da **Universidade Nova**, na Universidade Federal da Bahia, e recentemente na Universidade Federal do Sul da Bahia¹⁰⁶, dá indícios de novos caminhos que o MUB pode seguir com vistas a atingir uma educação superior de excelência. Muito imbuído do formato integrador e holístico do MNA, Almeida Filho desenhou a Universidade Nova em um regime de três ciclos (dois no âmbito da graduação e um no seio da pós-graduação):

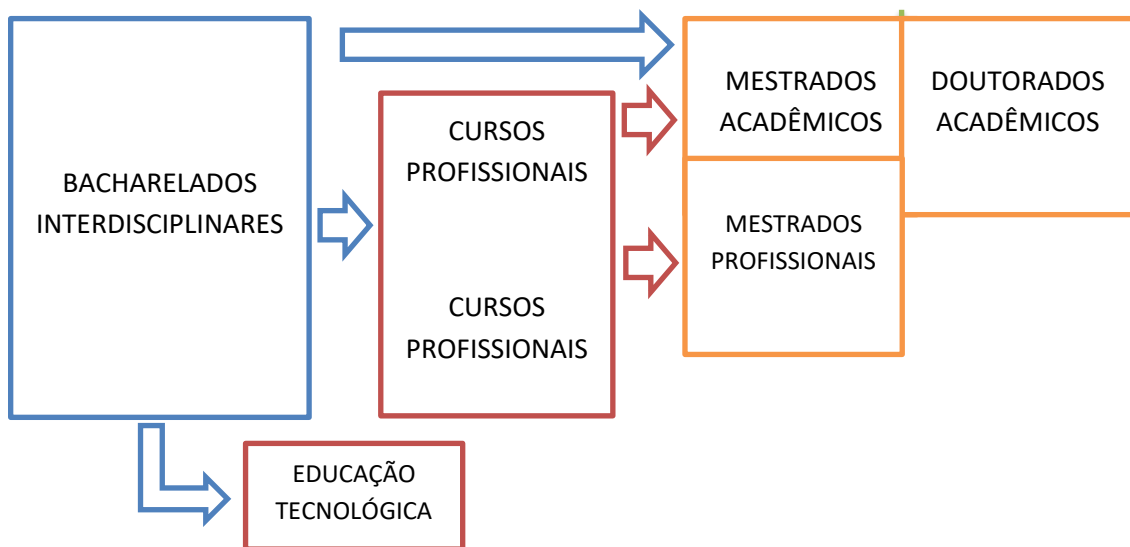
- a) O Primeiro Ciclo, geral, interdisciplinar e abrangente, é composto pelos cursos do Bacharelado Interdisciplinar, com duração de três anos, conhecido como BI. Aproximadamente como nos *Colleges* do MNA, nos BIs os alunos têm acesso à formação em quatro grandes áreas – Artes, Humanidades, Ciência e Tecnologia, e Saúde – que os conferem título e/ou os habilita para seguir à pós-graduação;
- b) O Segundo Ciclo, de caráter profissional, representa a formação superior como tradicionalmente é concebida no Brasil. Depois de se tornarem bacharéis, os egressos do BI

¹⁰⁶ A proposta dos BIs foi ofertada inicialmente na UFBA no ano de 2009. Já a UFSB, criada em 2013, foi concebida a partir da lógica da Universidade Nova, sendo inteiramente estruturada a partir dos Bacharelados Interdisciplinares.

podem seguir para a área de concentração condizente com sua graduação e se tornarem médicos, odontólogos, administradores, zootecnista e cientistas políticos, por exemplo. A grande esperança do BI é que os seus egressos cheguem nas áreas de concentração de formação profissional tradicional com uma carga formativa bastante densa e culturalmente apropriada. Dessa maneira, entende-se que a universidade atingiria melhor os seus objetivos e funções. Aqui também estão incluídos os cursos de educação tecnológica;

c) O Terceiro Ciclo, compreendido pelos mestrados (acadêmicos e profissionais) e pelos doutorados. Cumpre ressaltar que o Modelo de Universidade Nova reconhece a tênue linha de separação entre os mestrados (acadêmicos) e os doutorados, de modo que a transição entre ambos, para seus alunos, seja gradual e facilitada. A Figura 14 apresenta a estrutura em três ciclos formativos.

Figura 14: Arquitetura curricular do Modelo Universidade Nova.



Fonte: adaptado de Almeida Filho, 2008.

Vale fazer uma menção à estrutura interna dos BIs. Segundo o modelo proposto para uma nova universidade no Brasil, os dois primeiros anos seriam dedicados aos estudos do Eixo Linguagens e do Eixo Interdisciplinar. Nesse momento, os alunos teriam acesso a um terceiro eixo, a Orientação Profissional, de modo que a eles seja oferecido auxílio para o momento da opção da área de concentração profissional. No terceiro ano, as Atividades Curriculares em Comunidade (ACC) são interpostas como o amálgama entre esses dois momentos.

Assim, a perspectiva da Universidade Nova emerge num plano político-institucional já diferente daquele em que o modelo fora formulado. O Brasil já havia atravessado contextos de autonomia sem apoio às IES, entre 1968 e 1990. Durante os governos federais de centro-esquerda, as universidades foram apoiadas sem autonomia pelos programas de expansão e interiorização do ensino superior, capitaneados por autoridades político-partidárias sustentadas em demandas sociais locais. Com o Reuni, parecia que finalmente chegar-se-ia num patamar estável de apoio-com-autonomia (ALMEIDA FILHO, 2008).

Em razão disso, o debate até aqui traçado acerca dos diferentes modelos universitários propostos e implementados no Brasil pode ser útil para a compreensão da participação da universidade na trama institucional dos diversos territórios. A partir daí, torna-se possível identificar como as diversas relações de poder (político, social e econômico, dentre outros) influenciam a ação universitária e, dessa maneira, integram-se nas estratégias de desenvolvimento. Na década de 1960, Anísio Teixeira já alertava sobre o poder transformador da educação superior na sociedade, de maneira a transpor as barreiras da concentração do poder e da renda, e edificar uma sociedade mais justa. Mas, ao mesmo tempo, revelou que o modelo desenvolvimentista do Brasil não estava alinhado com propostas que guiarium o país rumo a uma “civilização tecnológica e industrial de amanhã” (TEIXEIRA, 1961, p. 92). Outrossim, o modelo de universidade seria, segundo o autor, partícipe de um projeto de manutenção do poder das elites e à serviço da alienação da sociedade, que pouco poderia agir diante de estruturas universitárias moldadas pelo objetivo da educação não transformadora. Dessa forma, a ideia de desenvolvimento como liberdade (SEN, 2000) jamais poderia ser alcançada.

Isso requer afirmar que o modelo da universidade brasileira, em diferentes contextos, seguiu o interesse de grupos sociais com forte poder (político e/ou econômico, por exemplo), de modo que a instituição universitária estivesse à margem das necessidades desses atores sociais. Assim, para falar em desenvolvimento por meio da educação superior pública, é necessário compreender, num segundo plano, como as articulações entre esses indivíduos impactaram nos modelos de universidade em vigência no Brasil. Por conseguinte, importa considerar como a universidade, uma instituição social e legalmente autônoma, comporta-se diante desses estímulos. Em outras palavras, a universidade (e suas ações de ensino, pesquisa, extensão e cultura) seria um produto do meio, que pouco consegue se impor diante da força das elites dominantes do país.

Esse paradoxo entre as necessidades do poder político-econômico e da instituição universitária (enquanto centro do saber e da cultura universal) impõe uma questão: é possível identificar a

educação superior como uma aposta de desenvolvimento, apesar dessas vicissitudes? As particularidades da criação da Universidade Federal do Cariri sugerem haver uma resposta positiva. A maneira como os diversos atores se articularam em torno da UFCA, no momento de sua institucionalização, revelou ter havido uma consideração entre a ação da política pública com processos de desenvolvimento para o território que abriga, hoje, a nova universidade.

No caminho da compreensão dessas bases, foi possível estabelecer um espelho de referência entre a experiência do ensino superior de Portugal, onde a presença da universidade no país é antiga e, em alguns casos, consolidada; e a realidade da política nacional do Brasil de expansão e interiorização da universidade, que imprimiu o conceito da educação regionalizada nas instituições mais novas do país. De maneira a complementar a compreensão sobre a criação da UFCA, o próximo capítulo trata da experiência do autor deste trabalho na Universidade de Lisboa, e suas contribuições para esta tese.

5 O ARRANJO INSTITUCIONAL UNIVERSITÁRIO: UM CONTRAPONTO ENTRE PORTUGAL E O BRASIL

Para este estudo, interessou sobremaneira compreender as motivações da criação da Universidade Federal do Cariri, com foco nas questões político-institucionais desse processo, em função do desenvolvimento territorial. Em virtude de a UFCA ser fruto de uma política pública, as contribuições de Kingdon (1995) e de Bouldosa (2013) visam à compreensão desse fenômeno a partir da análise dos fluxos originários e das ações sociocêntricas dos diversos atores envolvidos, respectivamente. Numa primeira “mirada ao convés”¹⁰⁷, é possível situar a UFCA nos mesmos moldes de criação das universidades públicas no Brasil. Além de convergir na estrutura institucional e pedagógica com as demais IFES, sua criação fez parte da agenda de interiorização do ensino superior pelo país.

Diante disso, é possível estabelecer algum parâmetro que permita “mirar à proa e à popa” da UFCA e compreender com mais acuidade seu processo de criação? Tal como as grandes navegações de descoberta, a investigação que deu origem a esta tese procurou ampliar seus horizontes e mirou no além-mar uma resposta positiva: a realização de um estágio doutoral no exterior, conhecido como doutorado sanduíche¹⁰⁸, no ano de 2017. A instituição escolhida como um espelho de referência foi a Universidade de Lisboa. O estudo empreendido em terras lisboetas contribuiu para identificar parâmetros entre as duas instituições – UFCA e ULISBOA – no que concerne aos processos institucionais e políticos das estratégias de desenvolvimento territorial no Brasil e em Portugal.

Portanto, o objetivo deste capítulo é lançar as bases de compreensão da gênese da Universidade Federal do Cariri olhando para uma referência internacional, a Universidade de Lisboa. Dividido em duas partes, o capítulo segue a sugestão da Justificativa da Tese (Cap. 2) e, no primeiro Item (5.1), vale-se da versatilidade da escrita em primeira pessoa para explicitar a

¹⁰⁷ O termo “mirada ao convés” é um trocadilho do conceito de “Mirada ao Revés” de Bouldosa (2013), e aqui significa um olhar ao centro, ao cerne do objeto em tela. O convés, na terminologia náutica, é o lugar central das embarcações, que geralmente separa a popa da proa, e é o local onde a maioria dos trabalhos da tripulação é realizada em alto-mar.

¹⁰⁸ Um doutorado sanduíche tem esse nome em razão da sua proposta: o doutorando inicia seus estudos no Brasil, realiza uma segunda parte no exterior e retorna ao país de origem para concluir o doutorado. Separando duas partes iguais, o estágio doutoral lembra a composição de um sanduíche, daí a razão do título. A CAPES e o CNPq são as principais agências de fomento dessa modalidade de formação, no Brasil, mas agências estaduais como a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) também prestam esse tipo de fomento.

escolha por Portugal. Em seguida, nos Item 5.2 e 5.3, novamente em terceira pessoa, são apontados os contextos sociopolíticos em que a instituição universitária está imersa em Portugal e as contribuições na experiência estrangeira para entender o caso brasileiro.

5.1 AS RAZÕES DA ESCOLHA POR PORTUGAL

Os primeiros colonizadores portugueses chegaram ao Cariri no séc. XVIII, atraídos pela possibilidade de encontrar jazidas de metais preciosos. Parte de minha família materna seguiu esse curso¹⁰⁹. Dessa feita, inspirado pelas grandes navegações de descoberta e pelo espírito desbravador de novos mundos, resolvi traçar a rota inversa dos meus antepassados e depositar em Portugal os objetivos de desenvolvimento intelectual. Mas, para além de uma decisão de cunho subjetivo, cinco premissas objetivas guiaram minha escolha pelo país de Camões:

1 – Ausentar-me do Brasil, durante o doutoramento, poderia proporcionar uma visão externa e desalojada de vieses sobre o Cariri, de modo que eu pudesse percebê-lo a partir de uma outra experiência regional, institucional e política. Não se trataria de uma comparação, mas a sustentação de um espelho de referência para o meu objeto de investigação;

2 – Portugal é um país de universidades antigas e longe da tradição anglo-saxônica ou mesmo da tradição francesa, ainda que esta tenha exercido certa influência no sistema universitário português atual;

3 – Pelo fato de Portugal ter universidades antigas, e o Cariri ter universidades bem novas, eu teria a chance de identificar contrastes institucionais, mas não antagônicos. Nos dois países, a expansão e a interiorização do ensino superior visaram a questão da integração e do desenvolvimento territorial;

4 – Portugal experimentou uma integração territorial com variáveis exógenas a partir do Tratado de Bolonha, importante princípio para o ensino superior, e o (re)conhecimento nacional em relação às demais nações da União Europeia (e para superar as desigualdades entre países do bloco);

¹⁰⁹ Relatos de minhas tias-avós maternas dão conta que meus tataravôs eram três irmãos portugueses que vieram ao Brasil em busca de pedras preciosas. Mais tarde, eu descobri que muito provavelmente eles saíram do Distrito de Beja, no Alentejo, em Portugal. Seu plano original consistia em aportar na costa brasileira, na Região Nordeste, e seguir até Minas Gerais. Apesar de serem desconhecidas as razões, o plano foi abortado e os irmãos se fixaram na zona rural do atual município de Mauriti, no Cariri cearense.

5 – Diferentemente do Brasil, lá as variáveis de integração visam a dimensão territorial portuguesa e a integração a padrões internacionais e globais de ensino superior, ciência e tecnologia voltadas para a integração com a União Europeia. No caso do Brasil, o enfoque das ações de desenvolvimento territorial é pautado com vistas a superar as acentuadas desigualdades regionais e sociais. Neste lado do Atlântico, a expansão do ensino superior, nas últimas três décadas, segue dois objetivos centrais que têm a ver com: criação de oportunidades, inclusão social e distributivismo; investimentos para habilitar a mão de obra para a demanda de mercado e dos projetos de desenvolvimento territorial do país. Os projetos de implantação de universidades seguem o peso da pressão política dos grupos locais para a criação de uma IES. Na maioria das medidas de expansão do ensino público no Brasil, a questão da integração com outros países da América Latina não tem tido um papel central (COSTA, 2010).

A partir daí, concentrei meus esforços em identificar no universo das IES portuguesas um centro de pesquisa que pudesse atender às minhas expectativas. Uma oportunidade foi vista no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa (ISCSP/ULISBOA). Criado em 1906, o Instituto abriga cursos de graduação e pós-graduação ligados às Ciências Sociais Aplicadas. Dentro dele, quatro centros de investigação orientam as pesquisas científicas do ISCSP, notadamente o Centro de Administração e Políticas Públicas, o CAPP¹¹⁰, que tem a missão de “desenvolver pesquisa fundamental e aplicada no domínio da Ciência da Administração Pública e Políticas Públicas, bem como em áreas científicas afins” (CAPP, 2013). Por sua vez, o CAPP é dividido em três grupos de pesquisa¹¹¹, tendo sido o GAPP (Grupo de Administração e Políticas Públicas)¹¹² o local que enxerguei onde melhor poderia desenvolver meu estágio doutoral.

Sob a orientação do Prof. Dr. Pedro Goulart¹¹³ durante seis meses (março a agosto de 2017), estudei sobre a realidade do ensino superior português em contextos de expansão e estrutura institucional pedagógica, lançando mão da crítica sobre a força de atração das IES lusitanas à novas candidaturas. Isso permitiu identificar os dilemas que a universidade portuguesa atravessa na atualidade, de modo a poder relacionar com o modelo de universidade vigente no Brasil. Como plano de fundo, o Tratado de Bolonha propõe diretrizes de parametrização das

¹¹⁰ Para além do CAPP, compõem a oferta investigativa do ISCSP o Instituto do Oriente, o Centro Interdisciplinar de Estudos de Género (CIEG) e o Centro de Estudos Africanos (CEAF).

¹¹¹ São eles: o Grupo de Administração e Políticas Públicas, o Grupo de Recursos Humanos e Comportamento Organizacional (HR & CO), e o Grupo de Sociedade, Comunicação e Cultura.

¹¹² Ainda em 2017 o GAPP foi transformado em Grupo Poder, Administração e Políticas Públicas.

¹¹³ O currículo do orientador encontra-se acessível na Plataforma DeGóis em: <<http://www.degois.pt/visualizador/curriculum.jsp?key=2923736152037316%20>>.

influências das matrizes políticas nos processos de expansão do ensino superior em Portugal, que podem ser úteis para a compreensão do mesmo processo pelo Brasil. Além disso, matriculei-me como aluno regular do Doutorado em Administração Pública do ISCSP e ter acesso a teorias mais avançadas, bibliografias e práticas docentes em uma instituição universitária europeia¹¹⁴.

Em termos das impressões que retive desta experiência, três ponderações podem ser feitas. A primeira diz respeito à complexidade institucional da Universidade de Lisboa, notada no ISCSP. Ainda que eu seja vinculado a uma universidade pequena, a UFCA, e a uma universidade de grande porte (para o Brasil), a UFBA, impressionou-se o nível de organização e autonomia das unidades acadêmicas da ULISBOA. No que tange à dimensão de autonomia institucional, o ISCSP pode ser utilizado como exemplo. O Instituto tem capacidade de se auto-organizar institucional e financeiramente. Da criação da ULISBOA, coube às unidades acadêmicas a garantia à autonomia para firmar convênios com empresas, governos (nacionais e internacionais) e setores da sociedade civil (ver o subitem 5.3). No que concerne às finanças, em adição, o ISCSP retém recursos governamentais (repassados pela Reitoria) e detém a prerrogativa de cobrar por cursos de especialização *lato sensu* (como no Brasil, mas esse é um título não conferente de grau em Portugal) e *stricto sensu* (especialmente por Doutoramentos em Administração Pública, que recebe muita demanda de instituições públicas e privadas brasileiras para a formação de seus quadros de pessoal). Isso tem garantido ao ISCSP um volume de recursos financeiros que permite estruturar e equipar sua sede com padrões internacionais de qualidade, bem como custear bolsas (conhecidas como “becas”, em Portugal) e projetos dos docentes.

A segunda ponderação que eu estabeleço é atinente ao grau de internacionalização que o ISCSP possui atualmente. Obviamente que a presença de Portugal no continente europeu e sua total integração à Comunidade Europeia facilitam bastante esse processo, mas merece destaque o nível de esforços institucionais e pessoais dos professores do Instituto rumo à ampliação das relações internacionais do ISCSP dentro e fora da Europa. Ficou muito nítido, para mim, o grau de interesse que Portugal tem com suas ex-colônias, em maior grau com Angola e Moçambique, e em menor grau com o Brasil, por exemplo. Essa realidade reverbera na Universidade de

¹¹⁴ Fui aluno da disciplina Governança e Gestão de Políticas Públicas, ministrada pelo prof. Ricardo Ramos Pinto, entre março e junho de 2017.

Lisboa, fazendo com que a quantidade e a frequência de projetos de pesquisa sejam diretamente proporcionais ao estreitamento das relações entre a República Portuguesa e o resto do mundo.

A terceira ponderação se refere ao lugar de destaque que pesquisa científica tem na Universidade de Lisboa. Esse pilar é constantemente estimulado em todas as unidades da instituição, por ela acreditar que é a forma pela qual a universidade crescerá ainda mais e se tornará mundialmente famosa. Por conta disso, muitos recursos são destinados à pesquisa científica, seguida pelo ensino. A extensão universitária é pouco mencionada e, no ISCSP, não tive acesso a nenhuma ação extensionista pelo período em que lá permaneci. Enquanto no Brasil, a extensão universitária adquiriu igual *status* da pesquisa e do ensino. Em comparação entre a ULISBOA e a UFCA, contrasta-se o fato de que nesta o perfil extensionista da instituição é uma das características mais difundidas dentro e fora de seus limites organizacionais¹¹⁵, enquanto que naquela não há referências visíveis a esse tipo de ação.

5.2 CONTEXTOS SOCIOPOLÍTICOS ATUAIS DA UNIVERSIDADE LUSITANA¹¹⁶

A educação superior portuguesa foi o nível de ensino que mais se transformou nos últimos anos no país (URBANO, 2011), aumentando o seu estudo nos últimos anos¹¹⁷. Por relacionar-se diretamente com as transformações sociais, o ensino superior passou a ter uma importância muito maior no seio dos estudos científico-acadêmicos (LEITE; RAMOS, 2015), sob diferentes focos. Ao contrário do Brasil, a instituição universitária está presente quase que concomitante à criação do Estado Português. Em Portugal, o ensino superior foi instituído um século depois da criação do país, com o estabelecimento da Universidade de Coimbra, no séc. XIII. Desde então, sua evolução tem acompanhado a história nacional e, atualmente, as IES estão presente em todas as regiões da nação¹¹⁸.

¹¹⁵ Essa característica da UFCA foi ressaltada por parte dos entrevistados para este estudo, e sobre isso comenta-se no Capítulo 6.

¹¹⁶ Uma versão preliminar deste subitem foi escrita sob a orientação do Prof. Pedro Goulart durante a realização do doutorado sanduíche.

¹¹⁷ Conforme os estudos de Santiago e Carvalho (2008); Machado, Brito e Guimarães (2011); Cardoso, Santiago e Sarrico (2012); Dias (2013); Vieira e Vieira (2014); Silva *et al* (2015); e Teixeira e Koryakina (2016), por exemplo.

¹¹⁸ Portugal é dividido administrativamente em Distritos, tal como o Brasil é composto por estados-membros. São dezoito no continente – Aveiro, Beja, Braga, Bragança, Castelo Branco, Coimbra, Évora, Faro, Guarda, Leiria, Lisboa, Portalegre, Porto, Santarém, Setúbal, Viana do Castelo, Vila Real e Viseu – e dois nos arquipélagos, com *status* político diferenciado: a Região Autónoma da Madeira e a Região Autónoma dos Açores.

Todavia, o acesso aos cursos de educação superior portugueses manteve-se restrito às classes mais abastadas até meados do século XX, quando três profundas transformações ocorreram a partir dos anos 1960. A primeira delas foi o fim do regime ditatorial de Portugal. A abertura democrática em 1974 foi acompanhada pela “democratização do ensino”, notadamente o superior (TORGAL, 2015). Dados apontam que ao final do ano de 1968, já no final da Era de Salazar, o número de universitários em Portugal se aproximava dos 40 mil estudantes. Seis anos mais tarde, no período da Revolução de 1974, esse número aumentou para quase 60 mil (TORGAL, 2015).

Tal crescimento foi acentuado por três principais fatores: a) a expansão do ensino universitário público pelo país (VIEIRA; VIEIRA, 2014)¹¹⁹, inclusive pelas Regiões Autônomas da Madeira e dos Açores; b) a autorização do funcionamento das universidades católicas, enquanto representantes da Santa Sé em terras nacionais; e c) a abertura à iniciativa privada para a exploração da educação superior como um negócio (TORGAL, 2015).

A segunda transformação diz respeito à evolução das normas legais relativas à oferta do ensino superior em Portugal. Torgal (2015) faz menção à Constituição da República Portuguesa de 1976, que após sucessivas revisões (nos anos de 1982, 1989, 1992, 1997, 2001, 2004 e 2005) inseriu o compromisso público com a oferta de vagas gratuitas e nacionais como forma de garantir a universalidade do acesso e a igualdade de oportunidades com vistas a elevar o “nível educativo, cultural e científico do país” (ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA PORTUGUESA – AR, 1976).

Outras legislações infraconstitucionais merecem relevância na evolução do ensino superior português. Veiga Simão (1929-2014), professor universitário e político português, foi o responsável pela reforma do sistema de ensino nacional – que leva seu nome – em meados da década de 1970, durante o governo de Marcello Caetano (1906-1980) no Estado Novo de Portugal: a Lei nº 5 e o Decreto-Lei n.º 402, ambas de 1973. A Lei nº 5/73 foi uma das primeiras normas a estabelecer a educação de nível superior como um direito universal garantido pelo Estado. A grande inovação, à época, foi a inclusão do sistema politécnico (expressamente no texto da norma, Subsecção 4ª, Base XIII, 3.) como uma das instituições responsáveis pelo asseguramento do ensino superior português (AR, 1973).

¹¹⁹ Até o final do Regime Militar, existiam apenas quatro universidades públicas em todo o país, dentre elas a Universidade de Coimbra, a Universidade de Lisboa e a Universidade do Porto.

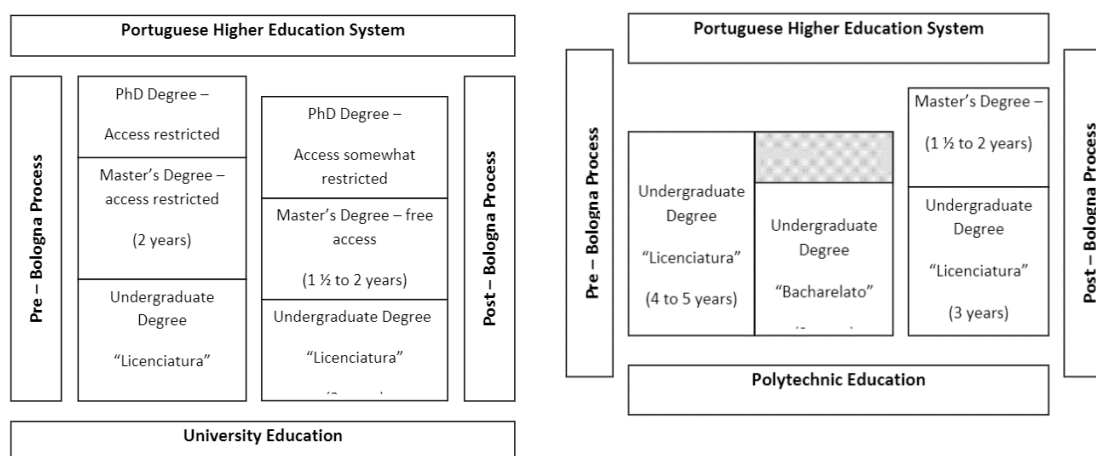
Além disso, nas últimas décadas houve a interiorização das IES portuguesas, tanto no setor público quanto no privado, antes circunscritas aos grandes centros urbanos das cidades de Lisboa, Porto e Coimbra. As licenciaturas passaram a ser ofertadas em todos os distritos de Portugal continental e nas Regiões Autônomas dos Açores e da Madeira. Isso fez com que os jovens alterassem os fluxos migratórios pelo país em busca da formação superior e passassem a ocupar gradativamente as vagas ofertadas em suas próprias regiões.

Foram então reestruturados: o sistema de ingresso no ensino superior (provas e vagas); os graus acadêmicos e diplomas (definição de objetivos e atribuição de cada grau acadêmico e detalhamento dos ciclos de estudos, por exemplo), em especial para o ensino universitário e o politécnico; e a regulação dos “cursos de especialização tecnológica, formações pós-secundárias não superiores que visam conferir qualificação profissional do nível 4” (AR, Decreto-Lei n.º 88/2006)¹²⁰.

Por fim, a terceira grande transformação foi a adesão de Portugal ao Tratado de Bolonha no ano de 2006 (FLORES et al, 2015). A recente adesão de Portugal à Declaração e ao Processo de Bolonha (introduzido no país pelos Decretos-Leis n.º 64/2006, n.º 74/2006 e n.º 88/2006) (URBANO, 2011) culminou nas mudanças da situação jurídica na formatação do ensino superior nacional. Com o objetivo de uniformizar a educação superior na Comunidade Europeia, as licenciaturas passaram por uma remodelagem no tempo de duração dos cursos, fomentaram a mobilidade acadêmica internacional, e normalizaram a equivalência entre os sistemas universitários e politécnicos (VEIGA; AMARAL, 2009; GÓIS; BRÁS, 2013; LEITE; RAMOS, 2015) (Figura 15), dentre outros.

¹²⁰ Cumpre ressaltar que os preâmbulos das três legislações acima citadas justificam a adaptação do ensino superior português às normas do Tratado de Bolonha como forma de nivelamento ao modelo europeu, aumento da competitividade dos diplomados e formação plena dos estudantes portugueses.

Figura 15: Os sistemas universitários e politécnicos em Portugal antes e depois do Processo de Bolonha.



Fonte: Adaptado de Góis; Brás (2013).

Uma característica atual do modelo português de educação superior – observável em outras nações da Comunidade Europeia – é a divisão entre o ensino universitário e o ensino politécnico. De um modo geral, a principal diferença entre ambos é que enquanto o primeiro ensina aos alunos “como fazer”, o segundo alicerça-se no “aprender fazendo” (GÓIS; BRÁS, 2013). Entre outras palavras, caberia aos cursos universitários lidar com a teorização e descrição do conhecimento, ao passo em que destinar-se-ia o ensino politécnico à concretização e aplicação dos saberes (DAVID; ABREU, 2007). Além disso, representam a organização da educação superior em dois sistemas especializados no tocante a objetivos; profundidade científica; componentes teórico-práticos; e domínios (URBANO, 2011).

Merece aqui um destaque às fortes influências do **Modelo Universitário Francês (MUF)** à universidade portuguesa, em especial para a institucionalização dos cursos superiores politécnicos. Segundo Carolino (2012), a França foi o berço do ensino técnico profissionalizante, instituído por Napoleão Bonaparte. A ideia do imperador francês consistia em ofertar cursos superiores em escolas isoladas, que dariam aos alunos uma formação profissional. Dessa forma, a universidade foi estatizada e o ensino capitaneado pelas *écoles*. Nestas, de um lado estavam a escola normal e, do outro, os liceus, que assumiram a responsabilidade pelos estudos clássicos (artes, por exemplo) e científicos (engenharias, por exemplo). A investigação científica ficou de fora da universidade francesa. Os pesquisadores foram reunidos em institutos de investigação, a gênese dos institutos politécnicos.

Esses institutos viram a marcar profundamente o ensino superior politécnico na França, em seus vizinhos europeus e no ultramar (como o Brasil, por exemplo). A maior expressão dessa influência são as Escolas Superiores, muito comuns em Portugal. Contudo, os países que cultural e politicamente orbitaram a França napoleônica não utilizaram o modelo francês como cópia, mas sim como base pedagógica de seus sistemas educacionais técnicos e tecnológicos, valendo-se, no caso, de suas próprias características locais para a construção dos seus modelos educacionais (CAROLINO, 2012). Esse é o caso do Instituto Politécnico de Lisboa (IPLisboa)¹²¹.

Todavia, o sistema binário universitário-politécnico de Portugal é recente e originado nas transformações sociais e políticas nacionais. Diferentemente do ensino universitário, a denominação “ensino superior politécnico” só viria a ser empregada oficialmente a partir da reforma de Veiga Simão na segunda metade do século. XX, no final da década de 1970 (Decreto-Lei n.º 513-T/79) (URBANO, 2011). Sua consagração no plano jurídico português foi estabelecida em 1986 com a promulgação da Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei n.º 46/86).

Outra norma legal de referência, o Decreto-Lei nº 402, de 11 de agosto de 1973 estabelece em seu preâmbulo a necessidade da formação de nível superior para o desenvolvimento social e econômico de Portugal. Para tanto, expressamente aponta a meta de se atingir a taxa de 9% de jovens entre 18 e 24 anos matriculados em IES do país, e também insere os institutos politécnicos no rol das organizações responsáveis pela oferta de vagas no ensino superior (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO NACIONAL, 1973).

Na década seguinte, mais três legislações trataram do ensino politécnico em Portugal: os Decretos-Leis n.º 131/80 e n.º 303/80, e a Lei n.º 29/80. Elas versaram sobre os aspectos de instalação das instituições politécnicas, bem como a consolidação da rede de ensino superior politécnico em toda a nação. Para Urbano (2011), a consagração da educação politécnica em Portugal tem destaque com a promulgação da Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE) de 1986 (Lei nº 46/86). Para a autora, esse foi o marco do sistema de ensino superior binário do país. Mas foi mais além: criou uma dicotomia entre os dois subsistemas que mais os distanciou do que aproximou. Tal como no Brasil ocorreu a separação entre a graduação e a pós-graduação, em Portugal observou-se a polarização entre o ensino universitário e o ensino politécnico. Por

¹²¹ Sobre isso, Carolino (2012, p. 393, tradução nossa) comenta: “Uma análise detalhada dos objetivos educacionais do Politécnico de Lisboa, sua estrutura curricular, sistema de conhecimento de referência e métodos pedagógicos, demonstra que o modelo pedagógico politécnico de Lisboa, mais que uma reprodução do sistema politécnico francês, foi inspirado por instituições de treinamento técnico militar anteriores, tais como a Royal Navy Academy e, em particular, a Real Academia Militar do Rio de Janeiro, na colônia portuguesa do Brasil”.

outro lado, a autora ainda identifica que essa dicotomia resultou numa maior aproximação entre alguns subsistemas em instituições mais periféricas, que resultaram no ensino regionalizado. Essa premissa, no Brasil, foi estimulada pela terceira etapa de implantação do Reuni como integrante da estratégia de desenvolvimento territorial para o país.

As alterações à Lei de Bases do Sistema Educativo feitas no ano de 1997 (pela Lei nº 115/97) criaram um desafio para as universidades e os politécnicos, uma vez que ambos os sistemas passaram a conferir os graus de licenciado e bacharelado (URBANO, 2011). Isso fez com que a diferenciação entre os dois sistemas devesse passar a ser de forma diferente de outrora, saindo do plano estrutural para o conceitual. O preenchimento dessa lacuna foi rezado pela Lei n.º 49/2005, oito anos mais tarde, que fez nova alteração à Lei de Bases do Sistema Educativo. Ao alterar o Artigo 11º da LBSE, fez a distinção conceitual entre o ensino superior universitário e o politécnico. A partir de então, oficialmente o ensino superior orientaria as ações de constante “perspectiva de promoção de investigação e de criação do saber”, visando a “sólida preparação científica e cultural”, além de “proporcionar uma formação técnica que habilite para o exercício de actividades profissionais e culturais”. Em adição, guiaria o “desenvolvimento das capacidades de concepção, de inovação e de análise crítica” (Lei n.º 49/2005, Art. 11, 3).

O ensino politécnico, por sua vez, perseguiria a “constante perspectiva de investigação aplicada e de desenvolvimento, dirigido à compreensão e solução de problemas concretos”, através de uma “sólida formação cultural e técnica de nível superior”. Proporcionaria o desenvolvimento da “capacidade de inovação e de análise crítica e ministrar conhecimentos científicos de índole teórica e prática e as suas aplicações com vista ao exercício de actividades profissionais” (Lei n.º 49/2005, Art. 11, 4).

Para Urbano (2011), a diferenciação do sistema de ensino superior em Portugal tem fundamento em três fatores condicionantes: I - a extinção dos cursos técnicos de nível médio; II - as transformações socioeconômicas do país; e III - a “crise” pedagógica do próprio sistema politécnico. Para a referida autora, é preciso entender primeiro que a extinção dos cursos de nível médio (pré-existentes em Portugal), que tinha um público afeto, fez com que esses usuários buscassem a mesma formação na educação superior. Isso ocasionou a diminuição da oferta global de vagas (incluídas as extintas nos cursos de nível médio) e a elevação gradativa da procura, agora voltadas às IES (URBANO, 2011). Ou seja, o ensino politécnico passou a figurar como a opção dos alunos que outrora buscavam uma formação técnica média.

Em segundo lugar, as transformações socioeconômicas da população portuguesa têm destaque a partir de 1960, quando os cursos superiores deixaram de se concentrar em centros urbanos específicos e passaram a ofertar vagas em diferentes regiões do país (SÁ et al, 2011). Além disso, outras áreas do conhecimento começaram a ser contempladas com cursos de licenciatura, ao ritmo da expansão das IES pelo interior de Portugal (URBANO, 2011). A esse movimento, soma-se a abertura do ensino superior à iniciativa privada (VIEIRA; VIEIRA, 2014), cada vez mais presente no cenário educacional do país. Urbano (2011) aponta, ainda, que esse setor foi o responsável pela absorção da parcela estudantil não contemplada pelas instituições públicas. Além disso, a rápida expansão do sistema politécnico e da iniciativa privada contribuíram para a substancial massificação do ensino superior português (SILVA et al, 2015), conforme aponta a Tabela 1 abaixo:

Tabela 1: Evolução da população estudantil na Europa entre 1950 e 2011.

Type	1950-1960		1960-1970		1970-1980		1980-1990		1990-2000		2000-2011		
	Country	Index	Country	Index	Country	Index	Country	Index	Country	Index	Country	Index	
ELITE (less than 20 % tertiary graduates in the relevant age group)	PT	82											
	PL	54											
	ES	71											
	GR	57											
	SI	50											
	CZ	52											
	FR	59											
	HU	47	PT	74									
	FI	60	CZ	59									
	SK	58	ES	65									
	SE	47	PL	63									
	Europe	51	GR	52	PT	58							
	BE	50	SI	47	CZ	48							
	BG	61	SK	49	PL	51	PT	52					
	CH	42	HU	51	GR	42	PL	57					
IE	50	BG	58	ES	60	CZ	48						
NL	48	FR	50	SK	57	SK	59						
NO	48	FI	51	SI	48	HU	52	PT	54				
EE	35	Europe	50	HU	51	GR	43	CZ	53				
MASS (20 to 40 % tertiary graduates in the relevant age group)	DE	44	SE	47	BG	60	ES	54	SK	62			
	GB	33	IE	45	FR	52	SI	49	HU	60			
	DK	44	CH	44	Europe	48	BG	67	PL	57			
			BE	56	NL	52	NL	42	BG	66	PT	48	
			NL	53	CH	49	Europe	48	SI	52	CZ	49	
			DE	41	SE	42	FR	52	GR	44	HU	61	
			NO	49	FI	41	DE	41	ES	55	BG	70	
			EE	39	IE	45	CH	46	DE	44	PL	52	
			GB	37	BE	52	SE	39	NL	48	DE	50	
			DK	47	DE	42	BE	52	CH	45	ES	54	
					EE	43	FI	34	Europe	50	SI	38	
					NO	48	EE	44	SE	41	NL	43	
					GB	38	IE	44	EE	43	GR	50	
	UNIVERSAL (over 40 % tertiary graduates in the relevant age group)					DK	41	NO	41	FR	51	SK	63
								GB	45	BE	53	Europe	49
							DK	40	FI	35	SE	46	
									NO	47	EE	46	
									GB	46	CH	48	
									DK	42	FI	33	
									IE	41	GB	45	
											NO	47	
											BE	55	
											FR	48	
										DK	41		
										IE	41		

Fonte: Koucký; Bartušek, 2013.

Pela interpretação da Tabela 1 acima, Koucký e Bartušek (2013) apontam que Portugal – tal como os outros países da União Europeia – tem se deslocado do panorama elitista do ensino

superior rumo ao nível universal. Ainda que entre os anos 2000 e 2011 os números portugueses tenham melhorado, colocando o país no patamar da massificação, Portugal figura em último lugar quando comparado com o restante dos membros do Bloco Europeu. Todavia, o que os dados acima dispostos apresentam é que há, de qualquer maneira, um movimento institucional rumo à democratização do ensino superior em Portugal, de modo que corresponderia ao movimento seguido pelas universidades brasileiras quando da expansão e interiorização pelo país. Nos dois contextos, apesar de não representarem situações análogas, integram-se a um processo de inclusão social dada por meio do aumento do número das vagas em cursos superiores.

Cumprir dizer que a remodelagem do setor produtivo em Portugal, notadamente após a entrada do país no Bloco Europeu nos anos 1980, fez surgir a necessidade de profissionais especializados em áreas técnicas cada vez mais especializadas. Assim, caberia ao ensino politécnico o suprimento dessa nova demanda. Com a adesão portuguesa ao Processo de Bolonha, as licenciaturas passaram a ser mais competitivas para os ingressantes (SIMÕES; SOARES, 2010) quanto para o mercado europeu, o que também favoreceu o interesse pelos cursos politécnicos.

A alteração da Lei 46/86, que consagrou a Lei de Bases do Sistema Educativo no país, reforçou o ensino politécnico à revelia das correntes políticas tradicionais. Veiga e Amaral (2009) afirmam que depois da inserção de Portugal no Acordo de Bolonha, o sistema politécnico aproveitou a oportunidade para pressionar o governo para se tornar semelhante ao sistema universitário. Para os autores, a aceleração da implementação do Acordo foi fundamentada pela necessidade de aumentar a competitividade dos alunos, com vistas a inseri-los no tecido produtivo em toda a Comunidade Europeia em termos de: tempo médio de formação profissional (média de 3 ou 4 anos); padronização dos currículos; mobilidade acadêmica (dentro dos países do Bloco); e incentivos à internacionalização dos programas de pós-graduação. Em outras palavras, imperou a dimensão econômica para a montagem das diretrizes políticas europeias ligadas ao fomento da educação de nível superior, movidas rumo a uma economia cada vez mais globalizada.

A Tabela 2 (FIGUEIREDO *et al*, 2015), a seguir, mostra o crescimento das inscrições nas IES de Portugal entre os anos 1981 e 2011, e dá indícios de como a reestruturação da educação superior de Portugal seguiu as condicionantes internacionais de remodelagem do tecido produtivo europeu. No âmbito dos cursos de natureza pública, percebe-se que nos quatro anos destacados houve um aumento do número de alunos inscritos nos cursos politécnicos, em

detrimento da quantidade de inscritos nos cursos universitários. A necessidade do mercado europeu por profissionais cada vez mais habilitados para funções técnicas (e menos de teor intelectual) fez os cursos politécnicos se proliferarem em todo Portugal. Em seus vinte distritos, há cursos de licenciatura (graduação) ligados à atuação estatal e sua procura, por parte dos jovens (em sua maioria) aumenta a cada ano.

Tabela 2: Evolução das inscrições na IES portuguesas.

	1981		1991		2001		2011	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
Public universities	64,659	76.8	103,999	47.0	176,303	44.5	193,633	48.0
Public polytechnics	12,195	14.5	31,351	28.7	108,486	27.3	120,399	29.8
Private institutions	7319	8.7	51,430	24.3	111,812	28.2	89,413	22.2
Total	84,173	100.0	186,780	100.0	396.601	100.0	403,445	100.0

Fonte: adaptado de Figueiredo et al, 2015.

As características do ensino superior em Portugal até aqui apresentadas ajudam a compor o panorama de como a formação universitária portuguesa foi condicionada, nos últimos anos, para atender às necessidades políticas e econômicas do país depois de sua integração à Comunidade Europeia. Isso ajudou a compreender como a adesão portuguesa ao Tratado de Bolonha produziu um duplo efeito sobre o ensino superior naquele país: se por um lado contribuiu para a maior inserção dos graduados no tecido produtivo de todo o bloco econômico; por outro proporcionou a ascensão do sistema politécnico, de forte herança do modelo universitário francês, que compete com o sistema universitário pela demanda dos candidatos à formação de nível superior em Portugal.

Somada a essas constatações, a experiência vivida durante o doutorado sanduíche proporcionou a montagem de um espelho de referência para ajudar a compreender o fenômeno investigado no Brasil: as bases de criação da UFCA, conforme apresentado no subitem que segue.

5.3 DIFERENTES LENTES PARA OLHAR A UNIVERSIDADE NO CARIRI CEARENSE

A ênfase dada ao modelo universitário português, com notoriedade ao subsistema politécnico, no subitem anterior, representa o destaque do estudo sobre a realidade do ensino superior

português. Restaram evidenciadas as nuances da estruturação da instituição universitária em Portugal, e como ela foi influenciada pelas regras internacionais do Tratado de Bolonha. Encarar essa realidade pôde refleti-la em conexões críticas acerca da estruturação da universidade no Brasil, em especial após a reabertura democrática de 1985. Não obstante as diferenças entre a Universidade de Lisboa e a Universidade Federal do Cariri, a história recente de ambas as instituições ressalta os processos de reorganização estrutural as quais ambas foram submetidas: fusão em Portugal e desmembramento no Cariri.

A vivência na instituição universitária lisboeta por seis meses – na condição de aluno e de observador – permitiu elaborar de um conjunto de referências, ou outras lentes, para analisar a universidade no Brasil, com atenção à UFCA, objeto deste estudo. Não somente por uma Reunião de elementos formais, mas também pela observação e participação (em certa medida) nas relações cotidianas de ensino, aprendizagem, e organização administrativa e pedagógica na Universidade de Lisboa, que se transfiguraram em dados empíricos para a formulação de variáveis de análise das motivações de criação da Universidade Federal do Cariri.

Portanto, tal como uma esfera armilar¹²² recriava o cosmos e orientava os navegadores, a experiência em Portugal apontou novos caminhos para elaborar reflexões sobre outras formas de se encarar a universidade brasileira tanto em contextos de integração territorial quanto de aderência ao arcabouço institucional nacional. Assim, às dimensões de análise elaboradas para a investigação doutoral no Brasil foram adicionadas duas considerações, tidas como suplementos analíticos, e que seguem.

5.3.1 A oportunidade de formação em uma universidade estrangeira, com diferentes abordagens pedagógicas

A primeira consideração diz respeito ao acesso às oportunidades de formação durante o estágio doutoral na Universidade de Lisboa, que se deu por meio de uma tríplice ação: curso em uma disciplina de pós-graduação no ISCSP; as experiências extracurriculares nas atividades promovidas pelo CAPP/ISCSP e pela ULISBOA; e participação em eventos científicos na área.

¹²² A esfera armilar é um instrumento de astronomia utilizado na navegação, que recria o cosmos em menor escala e indica a posição dos astros celestes, a partir de seu movimento aparente. Fora um importante auxílio de orientação às grandes viagens de descoberta, e por isso incorporada como um dos elementos do brasão de armas e da bandeira da República Portuguesa.

No que tange à experiência discente no Doutoramento em Administração Pública do ISCSP, ressalta-se a participação na disciplina Governança e Gestão de Políticas Públicas, pertencente ao 1º ciclo (1º semestre do 1º ano) da referida pós-graduação. A definição por essa disciplina foi fundamentada no fato de que, dada a temática que aborda, haveriam mais ganhos às reflexões acerca do tema das políticas públicas e, portanto, à montagem do capítulo teórico desta tese, bem como contribuiria para as análises do fenômeno investigado. Durante o decurso da disciplina, entre os meses de março e maio de 2017, foram abordadas as principais teorias que fundamentam e explicam as políticas públicas, tal como as correntes teóricas mais atuais que buscam situar essa temática em contextos mais modernos.

Sob a tutela do prof. Ricardo Ramos Pinto, os alunos foram constantemente inquiridos a refletir sobre a atualidade do tema a partir da discussão, em sala de aula, do modo como a atuação do Estado português poderia ser analisada sob os diferentes vieses discutidos. Cumpre revelar que alguns casos da Administração Pública brasileira, de notoriedade internacional, também foram utilizados como exemplos durante os debates empreendidos pela turma, de modo que um termo de comparação entre os dois países fosse estabelecido. Isso foi importante para dar ao autor desta tese a oportunidade de vivenciar uma universidade portuguesa enquanto aluno, e compor um termo de referência entre o comportamento discente no Brasil e em Portugal.

Dentre as correntes teóricas abordadas no decurso da disciplina, foi dada ênfase à Teoria dos Múltiplos Fluxos (tratada no capítulo anterior), que se tornou uma das peças-chave para a compreensão do objeto deste estudo. A partir de diferentes exemplos lusitanos, a turma pôde compreender como os fluxos e as janelas de oportunidade podem ser úteis para a verificação de como as políticas públicas podem ser melhor entendidas. Assim, julgou-se que a participação em uma disciplina na Universidade de Lisboa, na condição de discente, foi importante para a composição teórica desta peça doutoral. Também é relevante citar a abordagem das teorias positivistas e pós-positivistas das políticas públicas na disciplina cursada, de modo que estes temas compusessem a abordagem teórica da investigação e contribuíssem para as análises empreendidas no Brasil. A inserção dessas teorias no corpo teórico da tese auxiliou a visão sociocêntrica das políticas públicas, que neste estudo é baseada por Fischer (2007), Howllet, Ramesh e Perl (2009), Boullosa (2013) e Secchi (2016).

No que concerne às experiências extracurriculares realizadas no âmbito do CAPP/ISCSP e pela ULISBOA, destacou-se o Workshop de Investigação Científica (realizado entre abril e maio de 2017), que tratou de quatro temas basilares da investigação científica: a) os aspectos de conteúdo do manuscrito da pesquisa científica, com ênfase para a formulação da pergunta de

partida; b) os aspectos da forma do manuscrito, que abordou questões de formato do texto acadêmico; c) as bases de dados e indexadores, com destaque para os mecanismos de busca de dados e das bases que publicam os fatores de impacto dos periódicos científicos; e d) as cartas de respostas, que tratou como lidar com as revistas científicas da submissão à publicação dos *papers*.

No que se refere à participação em eventos científicos no ano de 2017, destaca-se o *VIII Congreso Internacional em Gobierno, Administración y Políticas Públicas*, promovido pelo *Grupo de Investigación em Gobierno, Administración y Políticas Públicas*, sediado na cidade de Madri, Espanha. O tema central do congresso foi “Governando o futuro: Ibero-América na encruzilhada, e as palestras e grupos de trabalhos versaram sobre temas correlatos à ação da administração pública nos países ibéricos e americanos, com forte tendência às questões ligadas a desenvolvimento territorial/regional, cidadania, segurança pública e democracia. Durante o evento, foram apresentados dois *papers*: um sobre o andamento da pesquisa no Brasil que gerou esta tese, e outro sobre o decurso da investigação em Portugal, acerca da composição moderna do ensino superior lusitano. Estiveram presentes pesquisadores europeus e ibero-americanos, que deram sugestões para um melhor desenvolvimento de ambos os trabalhos compartilhados.

Com a realização das atividades aqui descritas, duas ordens de experiência puderam ser observadas como conhecimento gerado durante o doutorado sanduíche: os ganhos de cunho profissional e acadêmico, e os ganhos de cunho pessoal. No que se refere ao primeiro tipo de resultado, pode ser referida a inclusão de novas teorias à construção deste trabalho, e a consequente oportunidade de desenvolvimento intelectual para seu autor. Além disso, a chance de estabelecer conexões de referência entre a estruturação da universidade lusitana, em termos de observação, e a universidade brasileira proporcionou um diferente enfoque para a análise da criação da UFCA. Já no campo dos ganhos pessoais, podem ser destacadas as experiências interculturais oriundas do contato com diferentes pesquisadores portugueses e internacionais. A partir dessa interação, outras formas de se promover a pesquisa e a observação do mundo social foram adicionadas ao perfil docente e pessoal do doutorando, de modo que a oportunidade de estágio doutoral em Portugal pudesse contemplar esses dois aspectos da formação do estudante.

5.3.2 Diferentemente da UFCA, oriunda de um processo de desmembramento de um campus universitário, a ULISBOA é o resultado de um processo de fusão entre duas instituições universitárias

A partir das observações realizadas durante o estágio doutoral em Portugal, um novo conjunto de considerações pôde ser feito. Desta vez, o foco foi dado ao processo de criação da Universidade de Lisboa em sua configuração atual, que ocorreu de um modo inverso que o da UFCA: através da fusão de duas instituições universitárias pré-existentes. Portanto, a montagem da Universidade de Lisboa convergiu com o mesmo processo das primeiras instituições universitárias do Brasil: é resultante do englobamento de faculdades superiores esparsas em 1911¹²³. Medicina, Letras e Ciências foram o tripé da primeira formatação da instituição lisboeta. No ano de 1930, cria-se, na capital portuguesa, a Universidade Técnica de Lisboa, por sua vez resultante da união entre a Escola Superior de Medicina Veterinária, o Instituto Superior de Agronomia, e o Instituto Superior de Ciências Econômicas e Financeiras. As duas instituições foram se expandindo através da criação e desenvolvimento de suas Escolas, Faculdades e Institutos (a exemplo do ISCSP, que em 2018 completará 112 anos de existência) quando, em 2013, o Governo Português funde as duas instituições na (Nova) Universidade de Lisboa (ULISBOA, s.d.).

Em entrevista concedida à Revista da ULISBOA (2017), o Reitor da instituição, o prof. António Cruz Serra, que esteve presente durante o processo de criação da atual Universidade de Lisboa, afirmou que a fusão mereceu doravante atenção. No que toca ao plano administrativo da recém-criada universidade, foi afirmado que

Desde o início tivemos consciência de que fusão deveria perturbar o menos possível a vida da Universidade. Tinha que se respeitar, na totalidade, as condições que acordámos durante o planeamento da fusão, com respeito pela autonomia das Escolas e pela liberdade académica. As pessoas teriam de ser tratadas com o cuidado que merecem, em particular estando em curso um processo de fusão, que é potencialmente desestabilizador para os trabalhadores envolvidos. Existia a vantagem de a fusão ter uma implicação mais direta, de início, apenas ao nível dos serviços da Reitoria; mas, mesmo assim, havia que ter em conta as diferentes culturas de gestão e organização das duas anteriores universidades. Tínhamos também a vantagem de não ser necessário fundir faculdades, dada a complementaridade de oferta entre as duas universidades. Iremos assistir a situações de reorganização de oferta formativa no conjunto da Universidade apenas nos próximos anos (SERRA, 2016, p.17).

¹²³ O ensino superior está presente em Lisboa desde 1290, quando D. Dinis, um dos primeiros reis de Portugal, criou o Estudo Geral em Lisboa (ULISBOA, s.d.).

Da citação acima, chamam a atenção duas constatações: em primeiro lugar, a que as pessoas que compunham as duas instituições anteriores foram participantes (diretas ou indiretas) no processo de fusão da Universidade Técnica de Lisboa com a (antiga) Universidade de Lisboa. Em segundo lugar, a oferta educativa entre as duas organizações era complementar, e não concorrente, o que favoreceu sobremaneira a criação de uma nova universidade. Dessa forma, utilizou-se melhor o recurso disponível à universidade em proposituras mais atuais e concernentes com a demanda dos alunos, que acompanha as diretrizes europeias de economia, mercado e trabalho. Com maior apelo institucional, a ULISBOA passou a gozar de melhor *status* perante os *policy makers* portugueses, melhorando níveis de apoio e financiamento público. Segundo o reitor,

Ganhámos a capacidade de trabalhar em conjunto diferentes áreas. Na reorganização da oferta formativa, criaram-se alguns doutoramentos conjuntos e reorganizaram-se alguns cursos de mestrado; cursos antigos em duas ou três Escolas darão lugar a uma oferta comum. Correu bem a capacidade de influenciarmos as políticas públicas para o Ensino Superior. O que se fez nestes três anos e meio pode medir-se pelos resultados. O resultado mais importante foi a capacidade de contratar novos professores, investigadores e trabalhadores administrativos e técnicos (SERRA, 2016, p.19).

Algumas lições iniciais podem ser depreendidas neste ponto. No Brasil, é comum justificar-se a criação de universidades autônomas com a sentença de que novas organizações podem autorregular-se melhor, tendo em vista a atenuação dos problemas burocráticos observados em grandes organizações. O exemplo da ULISBOA mostrou o contrário. A incorporação entre duas instituições seguiu o decurso do Reuni no Brasil, que manteve como uma de suas estratégias a criação de novas IFES a partir de processos de desmembramento de *campi* universitários ligados a instituições mais consolidadas, como ocorreu com a UFCA.

6 A CRIAÇÃO DA UFCA: UM PROCESSO INSTITUCIONAL QUE CONTRIBUIU PARA O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

Neste capítulo são apresentadas as bases político-institucionais de criação da UFCA. Os dados analisados – transformados em informações úteis à compreensão do fenômeno em tela – apresentam as nuances que envolveram as negociações em torno da efetivação de um projeto político de institucionalização da educação superior com vistas a uma nova universidade federal para o território do Cariri cearense. Dá-se ênfase à maneira diferenciada de constituição organizacional e principiológica da instituição universitária caririense, que contou com a participação de atores pouco usuais na implementação da política pública de fomento ao ensino superior no Cariri cearense.

De modo a melhor estruturar a apresentação e análise dos dados, este capítulo foi dividido em duas partes: a primeira refere-se às dimensões de análise, importantes no destaque das informações obtidas; em seguida, a segunda condensa e sistematiza os achados da pesquisa, à luz dos pressupostos constantes no capítulo metodológico, e revelando a resposta da pergunta de partida: como se desenhou, a partir da dimensão político-institucional, a criação da Universidade Federal do Cariri como uma estratégia de desenvolvimento territorial?

Em qualquer estudo científico, a definição das dimensões de análise de dados cumpre o rito metodológico mais pertinente ao objeto em tela. No caso desta tese, cinco dimensões foram estabelecidas com o propósito de se conhecer em profundidade o processo de criação da UFCA: I – A instituição universitária; II – A demanda por uma universidade idealizada para a integração territorial; III – A montagem política da nova universidade; IV – A pluralidade dos atores envolvidos; e V – Motivações e a articulação dos múltiplos interesses. Nelas, os dados primários e secundários coletados foram triangulados com a literatura selecionada, dando respostas aos questionamentos feitos durante o percurso investigativo do doutoramento. As dimensões de análise foram construídas com o intuito de agrupar os principais conjuntos de informações reveladas pela pesquisa. A escolha temática de cada dimensão de análise seguiu critérios oriundos nas bases teóricas deste estudo e nos documentos coletados (dados secundários), como também nas entrevistas realizadas e nas observações feitas durante a investigação (dados primários). Alerta-se não ser o papel destas dimensões de análise

compartimentalizar o fenômeno estudado em diferentes partes, mas sim evidenciar os cinco focos de análise que a pesquisa revelou serem importantes.

6.1 A INSTITUIÇÃO UNIVERSITÁRIA

A primeira dimensão de análise mantém relação com o conceito de universidade, enquanto instituição. Na trilha investigativa sobre as bases de criação da UFCA, interessou saber, num primeiro momento, qual a definição de universidade vigente que permeou o processo de mobilização político-institucional dos atores envolvidos nesse processo.

No Brasil, a criação de universidades federais é iniciada, necessariamente, por meio de uma ação do poder público. Isso a torna uma política pública, pela definição de Lasswell (1936; 1950). Ainda que identificada uma demanda social para a instituição de organizações desse porte, compete exclusivamente ao Poder Executivo federal a propositura e implementação de uma nova universidade federal no país (art. 61, § 1º c/c art. 84, VI, CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988). Ao ensino superior brasileiro, notadamente o público federal, tem sido atribuído um valor de destaque no que tange à formação de profissionais para o mundo do trabalho. Para além, às universidades tem sido direcionada expectativa de que sua presença, nos mais diversos territórios do país, possa contribuir para a melhoria de vida das pessoas através da criação de novas oportunidades de trabalho, emprego e renda. Em zonas interioranas pouco desenvolvidas, a exemplo do Cariri cearense, há a aposta na educação superior como resposta aos problemas oriundos das necessidades sociais locais (como saúde, segurança e acesso à renda). A partir do acesso à educação de nível superior e, conseqüentemente, a oportunidades de trabalho mais dignas, os brasileiros teriam mais chances de melhorar suas condições de vida. Em outras palavras, assume-se a função social da instituição universitária, não somente como o espaço de formação profissional, mas também como agente de mudança social.

Sob esse pretexto, a criação de uma universidade pública e federal no Cariri tem sido discutida desde o final do século passado, entendendo-se a instituição universitária como uma das forças indutoras do desenvolvimento da região. Ou seja, desenvolvimento e educação superior passaram a ser componentes de um só entendimento, especialmente no que compete à ação político-partidária. Um desses exemplos é o discurso proferido pelo ex-Deputado Federal

Rommel Feijó (Partido Trabalhista Brasileiro – PTB/CE)¹²⁴, no Congresso Nacional, em março de 1998, que externalizou uma proposta de utilização de emenda parlamentar destinada à Universidade Regional do Cariri (URCA), IES estadual, como forma de contribuir para o desenvolvimento do Cariri. O referido parlamentar contextualizou o território caririense a partir da analogia às condições sociais dos limítrofes Pernambuco e Piauí: baixa segurança pública, considerável distância dos grandes centros urbanos e consideráveis taxas demográficas. Para Rommel Feijó, naquele momento, a educação superior era a principal maneira de melhorar as condições da vida humana no Cariri, aquém do ideal. “Aquilo só vai mudar um dia quando a educação chegar com intensidade. E a nossa única esperança para aquela região, para o seu desenvolvimento é a Universidade Regional do Cariri, a URCA” (FEIJÓ, 1998). Ainda que o sentido de desenvolvimento utilizado pelo referido ex-Deputado Federal em sua fala não possa ser diretamente relacionado a uma idealização ligada à sustentabilidade (conforme elucidado no Cap. 4), é possível inferir que tenha estreita ligação com a dimensão econômica, e consequentemente, compreendido como sinônimo de crescimento.

Essa acepção apareceria mais contundente nos quatro anos seguintes, quando o ex-Senador Reginaldo Duarte (Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB/CE)¹²⁵ apresentou uma sugestão ao Congresso Nacional para que fosse criada uma universidade federal no Cariri. Esse foi o momento inicial em que a universidade, de fato, foi considerada um indutor de desenvolvimento. A Indicação nº 4, de 13 de junho de 2002 (INS 4/2002), argumentou que o território caririense necessitava de uma IES federal em razão de instituições desse tipo acelerarem o desenvolvimento de zonas empobrecidas, ao tempo em que impulsionariam as habilidades e potencialidades locais. Tal como no discurso de Rommel Feijó, nesta Indicação a dimensão econômica do desenvolvimento aparecia fortemente ligada à universidade e ao ensino superior. “O desenvolvimento dos setores modernos da economia se relaciona, com certeza, diretamente com a solidez do ensino superior instalado” (SENADO FEDERAL, 2002, p. 11.751). Ou seja, ainda em consonância com as argumentações do ex-Deputado Federal Rommel Feijó (1998), o ex-Senador Reginaldo Duarte afirmou que a inexistência da rede

¹²⁴ Rommel Feijó é caririense, médico e administrador de empresas. Nasceu em Juazeiro do Norte/CE, a principal cidade do Cariri. Foi Prefeito, Deputado Estadual e Deputado Federal em diversas legislaturas, entre os anos de 1986 e 2011. Fonte: Câmara dos Deputados, disponível em: <http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa/layouts_deputados_biografia?pk=97384&tipo=0>. Acesso em: 24 jan. 2018.

¹²⁵ O ex-Senador Reginaldo Duarte também é caririense. Nasceu em Barbalha/CE, no ano de 1935, é empresário e agropecuarista. Foi Senador pelo Estado do Ceará em quatro mandatos, entre os anos de 1999 e 2007. Fonte: Senado Federal, disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/senadores/senador/-/perfil/139>>. Acesso em: 24 jan. 2018.

federal de ensino superior no Cariri inviabilizava ações de crescimento econômico e melhoria de vida para a população local.

Seguindo essa lógica, para a INS 4/2002, “a modificação desse cenário só se faz por meio de investimentos significativos em setores básicos, dentre eles a educação. A aceleração do desenvolvimento requer a formação de quadros competentes, com nível superior” (SENADO FEDERAL, 2002, p. 11.751). Neste ponto, é notória a definição de ensino superior – ou universidade – que é identificada nos termos da Indicação: a instituição universitária desponta como um dos vetores do desenvolvimento de um território. Mas vale ressaltar que a participação da educação superior, nesses processos, aloca-se fundamentalmente na dimensão econômica do desenvolvimento, posto que a universidade é o ente responsável pela profissionalização dos indivíduos que vão atuar na produção agropecuária, na indústria e no comércio. Mas, mesmo assim, a ideia de universidade como um centro de ensino, pesquisa e extensão identificada na literatura abordada neste estudo é expressamente postulada:

Em todas as unidades da federação, a União mantém instituições de ensino superior que oferecem à população ensino de excelência, além do fomento da pesquisa científica e das intervenções resultantes das estratégias de extensão, tão importantes para o desenvolvimento de comunidades. Em alguns estados, reconhecendo as necessidades de atendimento, a União mantém várias instituições (SENADO FEDERAL, 2002, p. 11.751).

A perspectiva do desenvolvimento (sustentável) aliado à educação superior aparece no relatório favorável da Comissão de Educação do Senado Federal que analisou a Indicação nº 4/2002, muito embora dê indícios de que o conceito de desenvolvimento nele imbuído em muito se relacione com o pedido antecessor. O Parecer nº 138, de 11 de março de 2003, elaborado pelo ex-Senador José Jorge (Partido Democratas – DEM/PE)¹²⁶, situa o Brasil num contexto de baixa escolarização de nível superior, segundo dados da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) frente a países como Canadá e Estados Unidos. Para o ex-Senador José Jorge, a evolução da formação no nível médio do país pressionou o Brasil rumo à adoção de medidas de melhoria do acesso ao ensino superior público, estagnado entre os anos 1980 e 1990, ao passo em que a iniciativa privada deste setor se expandiu. Contudo,

¹²⁶ O ex-senador José Jorge é pernambucano, nascido em Recife em 1944. Foi Senador por Pernambuco em apenas um mandato, entre 1999 e 2007, mas participou ativamente da vida política como Deputado Federal entre 1983 e 1999. É economista e engenheiro mecânico, mestre em Ciências pela UFRJ. Fonte: Senado Federal, disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/senadores/senador/-/perfil/922>>. Acesso em: 24 jan. 2018.

neste parecer, a profissionalização é o fundamento e a justificativa para a expansão da rede federal de ensino superior pelo Brasil. O documento retoma o fato de que o Ceará está com a economia em crescimento, mas conta apenas com uma universidade federal na capital do estado. A globalização aparece como efeito catalizador da necessidade de mão-de-obra especializada como elemento para o desenvolvimento sustentável. Daí decorre a sustentação da manutenção a visão de desenvolvimento como crescimento econômico. Por outro lado, reafirma o conceito de universidade como “centros de excelência tanto no desenvolvimento da pesquisa básica quanto na formação de profissionais de alta qualificação” (SENADO FEDERAL, 2003a).

A ex-senadora e ex-Ministra Ideli Salvatti (Partido dos Trabalhadores – PT/SC)¹²⁷ foi designada como relatora do caso em 09 de abril de 2003. Antes que seu encaminhamento fosse dado ao Ministério da Educação, o Gabinete do ex-Senador Reginaldo Duarte elaborou um estudo justificando a criação de uma IES federal no Cariri. Sobre este documento, merece destaque o conceito de universidade nele inserido, que se relaciona com o desenvolvimento da região através do impulsionamento do capital social, institucional e humano. Essa foi a justificativa de propositura da Universidade Federal do Cariri (UFCariri). No que consta já no capítulo introdutório do Estudo Preliminar de Criação dessa instituição (SENADO FEDERAL, 2003d), um dos três objetivos da implantação de uma nova universidade federal no território seria a “promoção do desenvolvimento da região do Semi-Árido”. Este, por sua vez, seria o resultado da incrementação do “capital humano, institucional e social” local como consequência da existência de uma IFES no Cariri. A presença de professores mestres e doutores, juntos, para a formação de indivíduos qualificados nas cidades serviria à região muito mais do que o aumento do dinamismo econômico daquele território. Outras dimensões humanas passam a ser o foco dos estudos e da ação humana. “A universidade é um centro complexo de produção de conhecimento, de irradiação de cultura, arte e saber” (SENADO FEDERAL, 2003d). Dessa forma, pode-se afirmar que o conceito de universidade apresentado pelo Estudo Preliminar de Criação da UFCariri contempla as principais correntes teóricas mais atuais sobre desenvolvimento (sustentável), o que coloca o precedente da UFCA na rota de vanguarda das instituições públicas de ensino superior.

¹²⁷ Ideli Salvatti é física, nascida em São Paulo/SP. Foi Senadora entre os anos de 2003 e 2011 pelo Estado de Santa Catarina e Deputada estadual entre os anos de 1995 e 2003. Durante o governo de Dilma Rousseff, foi Ministra da Pesca e Aquicultura e Ministra das Relações Institucionais. Fonte: Senado Federal, disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/senadores/senador/-/perfil/3373>>. Acesso em: 24 jan. 2018.

Se o corpo docente e de pesquisadores de uma universidade elege a realidade estadual ou regional como campo de atuação de suas múltiplas áreas de conhecimento, ela se torna indiscutivelmente **um motor de desenvolvimento**. Nem tanto pela concentração de investimentos, acaba naturalmente se convertendo em um núcleo dinâmico de crescimento da produção e circulação de bens e serviços, mas, principalmente, **pela atuação consciente e direcionada de sua massa crítica no cerne do processo de desenvolvimento**, concentrado em cada época e região numa determinada área da realidade (SENADO FEDERAL, 2003d, p. 40.976, grifo nosso).

No dia 26 de novembro de 2003, a ex-Senadora Ideli Salvatti devolve o processo à mesa do Senado Federal, que o reencaminha à Comissão de Educação daquela Casa (SENADO FEDERAL, 2003a). Em dezembro do mesmo ano, a ex-Senadora Patrícia Saboya (Partido Democrático Trabalhista – PDT/CE)¹²⁸, integrante da Comissão de Educação do Senado Federal, analisou o pedido do ex-Senador Reginaldo Duarte e elaborou o Parecer nº 1.861, de 12 de dezembro de 2003, que se manifestou favorável à Indicação nº 4/2002. Nesse mesmo documento, a ex-Senadora afirmou que a presença de uma universidade federal no Cariri traria benefícios à região.

Por outro lado, convém destacar que, anexo ao Parecer nº 1.861/2003, foi publicado o Projeto de Lei do Senado nº 516, de 12 de dezembro de 2003, que autorizou o Poder Executivo federal a criar a Fundação Universidade Federal do Cariri (UFCariri)¹²⁹. Utilizando-se da mesma justificativa publicada pela ex-Senadora Patrícia Saboya, o referido Projeto de Lei inseriu a propensa UFCariri no rol das instituições públicas pautadas pelo objetivo premente de “ministrar ensino superior, desenvolver a pesquisa nas diversas áreas do conhecimento e promover a extensão universitária, visando o desenvolvimento sustentável de sua área de influência na região semi-árida do Nordeste” (Art. 2º, *caput*, PL 516/03) (SENADO FEDERAL, 2003c). Existem notórias semelhanças com o estudo realizado pelo gabinete do ex-Senador Reginaldo Duarte, o que sugere que muitos conceitos foram transplantados daquele documento para a elaboração do PL. Novamente o termo desenvolvimento sustentável é utilizado em conformidade com a atuação das universidades, que agem através do ensino, da

¹²⁸ Patrícia Saboya é pedagoga, nascida em Sobral, região Norte do Ceará. Foi Senadora entre os anos de 2003 e 2011, Deputada Estadual entre 1999 e 2003 e Vereadora de Sobral entre os anos de 1997 e 1999. Fonte: Senado Federal, disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/senadores/senador/-/perfil/3397>>. Acesso em: 24 jan. 2018.

¹²⁹ Novamente a alusão ao território caririense é feita nos termos do PL 516/03. O nome da Universidade Federal do Cariri manteve-se o mesmo no referido documento, mas posteriormente a sigla foi alterada para UFCA.

Merece destaque o fato de que três dos quatro ex-Senadores que analisaram o primeiro processo de criação de uma universidade federal no Cariri são nordestinos.

pesquisa e da extensão. Cumpre ressaltar que, diferentemente da INS 4/2002 e do Parecer 138/03, o PL 516/03 circunscreveu a atuação da UFCariri à zona semiárida brasileira, o que significou a inserção da perspectiva territorial ao conceito de desenvolvimento presente nesse tipo de política pública federal.

A noção de universidade como vetor de desenvolvimento esteve presente nas fases posteriores à discussão da criação da UFCariri entre 2002 e 2003. No ano seguinte, em 12 maio de 2004, o Senado Federal encaminhou o PL 516/03 à Câmara dos Deputados, transformado no Projeto de Lei nº 3.521-A. Ao ser designado como relator do novo projeto, o Deputado Jovair Arantes (PTB/GO)¹³⁰ emitiu parecer em outubro de 2004, afirmando que a presença de IES federais contribui para o desenvolvimento sustentável do território ao ofertarem ações de ensino, pesquisa e extensão, colocando em evidência a relação entre “o desenvolvimento dos setores modernos da economia e a solidez do ensino superior instalado” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2004c). Contudo, o relator posiciona-se favorável ao prosseguimento da ação, ainda que tenha mencionado que essa era uma prerrogativa exclusiva da Presidência da República. Em dezembro do mesmo ano, a Deputada Dra. Clair Martins (PT/PR) manifesta-se desfavorável ao pleito do Senado e rejeita o pedido de criação da UFCA com base no preceito da inconstitucionalidade do Projeto de Lei nº 3.521-A/2004 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2004a).

O argumento de que a universidade pode ser um dos cerne de desenvolvimento, de fortalecimento da sustentabilidade e da busca pela equidade das diversas regiões brasileiras foi retomado pelo Deputado Átila Lira (PSDB/PI), integrante da Comissão de Educação e Cultura (CEC) da Câmara dos Deputados, que se posicionou favorável à aprovação da UFCariri em abril de 2005 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2005). Todavia, em 2007, o Deputado José Pimentel (PT/CE)¹³¹ era, à época, representante da Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, e se posicionou contrário à criação da UFCariri por não haver dotação orçamentária federal disponível para o atendimento ao pleito (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2007a). Em setembro daquele ano, o ex-Deputado Federal Arnon Bezerra (PTB/CE)¹³² apresentou recurso à decisão do ex-Deputado Federal José Pimentel contendo a justificativa da

¹³⁰ Jovair Arantes é cirurgião dentista, nascido em Buriti Alegre/GO. Fonte: Senado Federal, disponível em: <http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa/layouts_deputados_biografia?pk=73666>. Acesso em: 24 jan. 2018.

¹³¹ José Pimentel é natural de Picos/PI e atualmente é Senador pelo Estado do Ceará. É graduado em Direito e foi Deputado Federal em quatro mandatos entre os anos de 1995 e 2011. Fonte: Senado Federal, disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/senadores/senador/-/perfil/615>>. Acesso em: 29 jan. 2018.

¹³² Arnon Bezerra é médico e é o atual Prefeito Municipal de Juazeiro do Norte/CE.

universidade no Cariri com vistas à promoção do desenvolvimento daquele território, mas o projeto foi arquivado (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2007a).

Até este ponto, merece relevância a menção a dois pontos convergentes nas primeiras análises empreendidas. O primeiro diz respeito à legenda partidária dos parlamentares envolvidos nesta “primeira fase” de criação da UFCA. A variedade de partidos políticos presentes nas tratativas de criação da UFCariri não impediu que seus representantes se agrupassem em torno de um mesmo objetivo. Em outras palavras, informa que a filiação partidária pouco ou nada importa para o estabelecimento das agendas políticas no Brasil. O que se sobressaem, na verdade, são os interesses em jogo. No Brasil, a diversidade de partidos políticos envolvidos na negociação em torno das variadas políticas públicas repete necessariamente o ecletismo partidário que aparece nas três instâncias do Poder (federal, estadual e municipal), que pouco os diferencia. Ou seja, pouco importam as ideologias partidárias que compõem o espectro partidário brasileiro, mas muito interessam os efeitos que as negociações políticas que os partidos fazem em torno das políticas públicas. Além disso, a personificação dos partidos políticos nos seus principais expoentes torna líquido o arcabouço principiológico das legendas partidárias, de modo que se sobrepujam as imagens dos agentes políticos frente àquilo que deveriam representar (as agremiações partidárias).

Já a segunda convergência diz respeito à ideia ou conceito que os agentes políticos externalizaram em seus estudos, pareceres e relatórios. No que toca aos documentos até aqui considerados, a concepção de universidade como o centro de excelência para ações de ensino, pesquisa e extensão é comungada. Não há, aparentemente, sobrepujança de ideais partidários nas concepções de universidade e desenvolvimento. Além disso, esteve presente a estreita relação que o ensino superior mantém com o desenvolvimento de territórios. Ainda que a dimensão econômica do desenvolvimento pareça se sobrepor às demais, nota-se que há a necessidade de expressar-se que a sustentabilidade territorial (ou regional, como é mais comum se apresentar nos documentos)¹³³ só pode ser possibilitada com o estabelecimento de instituições públicas de ensino superior. Tal como identificado no capítulo teórico desta tese, o estudo de viabilidade da UFCariri (2003) sugere que o desenvolvimento territorial estaria necessariamente relacionado com incremento dado ao capital social (BOURDIEU, 1980; COLEMAN, 1988; BARQUERO, 2003) de um determinado território a partir da oferta de

¹³³ O adjetivo “regional” do desenvolvimento foi sendo gradativamente substituído por “territorial” ao longo dos anos, seguindo um movimento internacional de consideração cada vez maior da perspectiva territorial da ação desenvolvimentista.

vagas no ensino superior (SCHWARTZMAN, 2008). Todavia, mesmo que o desenvolvimento da região pudesse ser viabilizado através de uma nova universidade federal, esse motivo não foi suficiente para que a primeira proposta fosse aprovada. As questões ligadas à observância das normas legais e orçamentárias impediram que a UFCariri fosse criada.

No ano de 2006, o Reuni¹³⁴ viabilizou a expansão e a interiorização da UFC pelo estado. Foram criados, conjuntamente, o *Campus* Avançado de Sobral, na região norte do estado, e o *Campus* Avançado na região sul cearense. Ainda que esse alastramento universitário não significasse o atendimento ao pleito de uma IFES nova e autônoma na região, a estratégia do *Campus* Avançado representou a efetivação da política nacional de aumento de vagas no ensino superior em direção ao interior do Brasil. Portanto, representou uma inflexão à frustrada tentativa de criação da UFCariri por iniciativa parlamentar, poucos anos antes. As limitações institucionais e orçamentárias foram superadas pelos investimentos oriundos do Reuni. Não é possível afirmar que o estudo de viabilidade da primeira instituição tenha exercido influência na concepção da unidade local, mas merece destaque a apresentação do Plano Diretor Físico do *Campus* em Juazeiro do Norte feita pelo então reitor da UFC, o prof. René Teixeira Barreira, em agosto de 2006: a nova unidade universitária figuraria como um dos entes públicos que iriam contribuir para o “desenvolvimento econômico-social sustentável e incluyente”, “benefício a ser repartido entre toda a população” (BARREIRA, 2006). O ponto de destaque está no fato de que, para o ex-reitor, a universidade pública federal age diretamente nas dinâmicas territoriais com vistas ao seu desenvolvimento. Esse é o mesmo argumento de Anísio Teixeira (1961), que situa a universidade no prumo da “civilização tecnológica e industrial de amanhã”.

A matéria tratada pelo PL 3.521-A/2004 só seria novamente discutida no ano de 2011. Durante o primeiro mandato de Dilma Rousseff como Presidente da República (2011 a 2014), seu gabinete encaminhou ao Congresso Nacional um projeto de Lei propondo a criação da Universidade Federal do Cariri (UFCA) (Mensagem 351, de 31 de agosto de 2011) (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2011). Juntamente com este documento, Fernando Haddad e Miriam Belchior, então Ministros da Educação e do Planejamento, Orçamento e Gestão, respectivamente, assinaram uma carta (EM Interministerial nº 00186/2011/MP/MEC) expondo as principais razões para a criação da UFCA. Dentre elas, novamente o conceito de ensino superior é diretamente atrelado às forças-motrices de desenvolvimento, desta vez com alusão expressa à inclusão social e à observância das características locais para ações deste porte. A

¹³⁴ Informações sobre o Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) foram apresentadas nos capítulos 1, 2 e 4 desta tese.

novidade, então, é que o teor argumentativo da EM Interministerial alinha-se fortemente com a literatura-base desta tese ao abordar, pela primeira vez nos dados secundários coletados, a visão de território como um espaço de interação humana onde importam as características próprias para o seu desenvolvimento. Além disso, estavam incutidos os conceitos de capital social e capital intelectual no arcabouço argumentativo em prol da nova universidade. Os grifos dados à transcrição abaixo demonstram como a proposta de criação de uma universidade federal no Cariri é pautada pelo conceito de desenvolvimento dentro do entendimento de capital intelectual como o produto da integração entre as capacidades sociais e econômicas de um território. O ensino superior, e a universidade, por conseguinte, revelam-se como o amálgama entre capital social/intelectual e desenvolvimento regional/territorial (MILANI, 2004).

A oferta de alternativas de ensino superior público e gratuito é condição essencial para o desenvolvimento regional, estendendo o acesso a esse nível de ensino também à população mais pobre, desde que associado as políticas afirmativas de inclusão, **estimulando o seu desenvolvimento**. A Universidade Federal do Cariri será pautada por princípios orientadores que visam à integração da região e **o desenvolvimento dos municípios que perfazem a região do Cariri e seu entorno** (BELCHIOR; HADDAD, 2011, p. 5, grifo nosso).

Depois de aceito pela Mesa da Câmara dos Deputados, ao PL foi dado o número 2.208/2011, e seguiu rumo à aprovação. Em outubro daquele ano, o ex-Deputado Federal Eudes Xavier (PT/CE) foi designado relator do projeto por integrar a Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) da Câmara dos Deputados. Em seu parecer, publicado no dia 27/10/11, o parlamentar se posicionou favorável ao pleito por compreender que uma universidade é estruturada pelo princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, como também assegura “a ampliação da geração de conhecimentos científicos e tecnológicos”, necessários ao desenvolvimento regional (ou territorial) (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2011, p. 3). Em março de 2012, o ex-Deputado Ariosto Holanda (PDT/CE) se pronunciou favorável à UFCA em nome da Comissão de Educação e Cultura (CEC) daquela Casa. Para esse parlamentar, a nova universidade serviria para o desenvolvimento dos municípios abrangidos em sua zona de atuação por proporcionar “ensino superior público, gratuito e de excelência e promover formação técnica e tecnológica de boa qualidade” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2012, p. 5). Em outras palavras, a educação de nível superior estaria encarregada de ofertar oportunidades de estudo aos habitantes locais e, conseqüentemente, melhorar suas condições de vida. “Ademais, facultar o acesso a esse nível

de ensino e formação também à população mais pobre, associando-o a políticas afirmativas de inclusão, significa assegurar de fato cidadania e equidade” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2012, p. 5).

Em 2013, o Deputado Federal José Guimarães (PT/CE) foi designado como relator do PL 2.208/2011 na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) da Câmara dos Deputados. Ainda que seu relatório contivesse um teor técnico muito presente, o referido parlamentar seguiu a conceituação de universidade presente no projeto encaminhado em 2011 pela Presidência da República em seu parecer favorável, de modo que a redação final do PL 2.208/2011 manteve os ideais originais de universidade (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2013a). Mais tarde, em 05 de junho de 2013, o mencionado PL foi sancionado pela Presidente Dilma Rousseff e transformado na Lei Ordinária 12.826/2013 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2013b). Contudo, curiosamente, o texto final da Lei não faz qualquer menção aos termos desenvolvimento, região/território e capital social/intelectual presentes nos documentos anteriores e “originários” da UFCA.

A esta “segunda fase” de criação da UFCA cabem novos comentários. Diferentemente do contexto das tratativas de estabelecimento da UFCariri, agora as legendas partidárias dos parlamentares e agentes públicos do Poder Executivo envolvidos nesse processo ou pertenciam ao mesmo bloco partidário – o Partido dos Trabalhadores (PT) – ou integravam a base aliada do Governo, o Partido Democrático Trabalhista (PDT). Contudo, essa constatação serve para indicar que as legendas partidárias continuam pouco importando para a *agenda setting* no Brasil, mas corrobora com o compromisso assumido pelos agentes políticos, naquele momento do país, em oportunizar os projetos políticos de iniciativa da Presidência da República. Além disso, a tramitação do projeto que deu início à UFCA parece não ter sido alvo dos mesmos reveses que a ação pela UFCariri. A explicação reside no fato de que o Reuni havia sido criado em 2003 e havia possibilitado as condições orçamentárias e institucionais necessárias à criação de uma nova universidade¹³⁵.

¹³⁵ Não foi possível identificar, em nenhuma fonte de dados, o motivo da mudança da sigla UFCariri para UFCA. Em 2011, ano em que a proposta de criação da UFCA foi encaminhada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, a Assessoria de Comunicação Social do Ministério da Educação publicou uma notícia em sua página na Internet acerca da criação de novas universidades e institutos federais pelo Brasil, dentre os quais estava a Universidade Federal da Região do Cariri (UFRC). Contudo, não foi encontrada menção alguma à UFRC em nenhum outro documento oficial e nas falas dos entrevistados. Fonte: <http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/212-educacao-superior-1690610854/16972-dilma-anuncia-criacao-de-universidades-e-unidades-de-institutos-federais>.

Se o entendimento acerca da instituição universitária indicou ser homogêneo entre os diferentes documentos analisados, estando em consonância com a literatura selecionada para este estudo, importou situá-lo também no âmbito da opinião dos entrevistados. Portanto, para estes, a universidade é uma das mais importantes instituições humanas (Entrevistado 14) e, por excelência, o espaço de ampla formação, que não se limita ao escopo da habilitação profissional para o trabalho (Entrevistado 5) e diz respeito ao incremento da intelectualidade humana (Entrevistado 7). A cidadania é consequência do conhecimento universitário adquirido a partir da dialética de pessoas e ideias diversas (Entrevistado 2; Entrevistado 3; Entrevistado 4; Entrevistado 8; Entrevistado 12; e Entrevistado 13), mesmo que de uma forma não harmônica (Entrevistado 13). É o local das novas oportunidades de ação para as pessoas, que traz novas perspectivas sociais e estabelece espaços de mudança social e afetividade entre os indivíduos (Entrevistado 1). A universidade vai além e assume a posição de instituição social (Entrevistado 9) onde a transformação social acontece, tal como Wanderley (2003) afirma, a partir da convergência das dimensões da sustentabilidade (social, econômica, ambiental, político-institucional e cultural) com vistas à formação humana (Entrevistado 6). Significa, portanto, que a ideia central de ensino superior é que a universidade é o ambiente em que a multiplicidade de pessoas e ideias forja a formação crítica dos indivíduos, não meramente técnica, orientada à intelectualidade. Nesse processo, os diversos indivíduos constroem juntos o conhecimento – ainda que não harmonicamente, aproximando-se das funções da universidade propostas por Anísio Teixeira (1964).

Eu acredito que a universidade, ela tem como função primeira, é fazer com que as pessoas acreditem em si mesmas, criar condições pra que as pessoas acreditem em si mesmas, em seu potencial, né, acreditem nas coisas que podem realizar. [...] eu vejo que a universidade [...] tem [...] esse papel de criar possibilidades e criar cenários que levem as pessoas a acreditarem que podem apostar em si e nos outros (Entrevistado 1).

A homogeneidade da conceituação da instituição universitária entre os entrevistados pode ser explicada em razão de três motivos. O primeiro deles diz respeito às formações profissionais: dentre os quatorze respondentes, doze são pós-graduados (especialistas, mestres ou doutores). Isso significa que a noção de educação superior, para os respondentes, tem íntima relação com o desenvolvimento intelectual de suas várias experiências, para além da formação profissionalizante. A diferença entre os níveis de titulação pareceu pouco alterar o conceito de universidade apontado, mas sugere que a continuidade da formação acadêmica foi fundamental

para que a visão da instituição universitária se estabelecesse homoganeamente. Ou seja, a pós-graduação é capaz de inculcar nos alunos a compreensão de que o ensino superior provoca mudanças sociais não somente restritas à habilitação para o mercado de trabalho. O segundo motivo, decorrente do anterior, tem relação com a época da realização dos estudos de pós-graduação dos entrevistados. Doze deles obtiveram suas titulações entre os anos 2000 e 2016, o que os coloca num contexto de revigoração das funções da universidade, expostos no capítulo teórico desta tese: para além do ensino, a formação ampla dos alunos se dá com a articulação das atividades letivas com a extensão, a pesquisa e a cultura. Esse é o sustentáculo da concepção da universidade emancipadora para Almeida Filho (2008) e Boaventura de Souza Santos (2008), que também se coloca como um vetor de desenvolvimento nacional para Anísio Teixeira (1961; 1964). Além disso, o terceiro motivo faz alusão ao fato de que todos os respondentes participaram direta ou indiretamente na criação da UFCA e compreendem a relação que a universidade tem com o desenvolvimento territorial e com o capital social/intelectual (SCHWARTZMAN, 2008). Portanto, as respostas obtidas durante a fase de coleta de dados para este estudo convergiram no sentido de situar a universidade como um dos componentes da massa crítica de diferentes grupos sociais.

A maioria dos entrevistados (onze das quatorze pessoas ouvidas) é composta por agentes públicos que atuaram diretamente no processo de desmembramento da UFC Cariri, que gerou a UFCA. Dessa maneira, o entendimento de universidade e ensino superior como vetores do desenvolvimento de territórios foi incorporado, por esses atores, nos documentos institucionais que parametrizam a ação da nova universidade. Essa noção da importância da instituição universitária representou um dos fatores motivacionais que fizeram os entrevistados participar do processo de criação da UFCA. Assim, esses documentos representam as iniciativas de mobilização das pessoas e do capital social/intelectual local com vistas a estruturar a organização acadêmica e científica da instituição, estabelecendo as necessidades administrativas, burocráticas e logísticas necessárias à sua consecução. Como exemplo, o Planejamento Estratégico Institucional (PEI), de 2015, e o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), de 2017, balizam as atividades acadêmicas e administrativas da UFCA para os próximos anos a partir de princípios institucionais estreitos ao desenvolvimento territorial. Neles, a sustentabilidade é o termo comum à missão e à visão da UFCA, de maneira que figura como o objetivo a ser alcançado através do desenvolvimento territorial do qual a universidade é partícipe (UFCA, 2015; 2017). Também está presente a necessidade de promover o desenvolvimento territorial sustentável em oito dos dezesseis objetivos estratégicos da UFCA

(UFCA, 2015), que perpassam ações ligadas às dimensões de Sociedade; Pessoas e Tecnologia; e Finanças. Cumpre ressaltar que a ideia do desenvolvimento sustentável direcionado ao território do Cariri significa, no âmbito da UFCA, o resultado da execução de suas atividades precípuas – ensino, pesquisa, extensão e cultura – de maneira que mesmo implicitamente a noção de ensino superior necessariamente se alinha com as perspectivas mais modernas de desenvolvimento. É interessante notar que, mesmo com a ruptura dos processos de criação de uma nova universidade federal no Cariri, a ideia de ensino superior ligada à perspectiva de desenvolvimento territorial (sustentável) manteve-se presente.

Em suma, esta dimensão compreendeu como a conceituação da instituição universitária foi inserida nas tratativas da criação da UFCA. Desde a Indicação nº 4, de 2002 até o PDI/UFCA, de 2017, a ideia de universidade tem sido homogênea e escapa à singular habilitação para o tecido produtivo do país. Ela é, em adição, entendida como um dos vetores do desenvolvimento dos territórios brasileiros por dinamizar o debate intelectual entre os indivíduos ao tempo em que os prepara para o mercado formal de trabalho. Analisa as questões locais, propondo ações atenuantes dos problemas sociais e de aproveitamento das potencialidades do território (FISCHER; MELO, 2004). A presença de pessoas com nível educacional elevado fomenta o capital social local, que atua diretamente nos processos territoriais de desenvolvimento (SAMPAIO; LANIADO, 2009).

Esse foi um dos principais argumentos utilizados pelos agentes políticos para inserir a presença da universidade federal nos processos de desenvolvimento do Cariri cearense, muito embora não tenha sido suficientemente robusto para concretizar esse pleito. A diversidade de legendas partidárias pouco importou durante as tentativas de criação da UFCariri. Mas quando o Reuni foi estabelecido como a principal política pública nacional voltada à expansão e interiorização do ensino superior público, na gestão dos ex-presidentes Lula da Silva e Dilma Rousseff, a preponderância de agentes políticos ligados ao Partido dos Trabalhadores e à sua base aliada pareceu importar sobremaneira. A necessidade de criação de uma IFES no Cariri passou a ser parte da *policy agenda* do Governo Federal brasileiro naquele momento. Em outras palavras, ainda que se tenha ciência da importância da universidade para o desenvolvimento do Brasil, esse não é um fator de peso suficiente para que seja encarado como prioridade. Necessita que exista o interesse político mais abrangente e com peso regional e nacional para que se efetive.

Apesar dessas vicissitudes, o conceito de universidade manteve-se o mesmo quando da criação da UFCA. Muito provavelmente isso tenha sido oportunizado pela presença de agentes públicos dotados de formação acadêmica. E isso foi importante para a estruturação de uma nova

universidade já preocupada com sua inclusão nas dinâmicas de desenvolvimento do território do qual faz parte e em compor a rede nacional de ensino superior público.

6.2 A DEMANDA POR UMA UNIVERSIDADE IDEALIZADA PARA A INTEGRAÇÃO TERRITORIAL

A compreensão da instituição universitária como um dos vetores de desenvolvimento a inseriu nas demandas de muitos territórios brasileiros, a exemplo do interior cearense. Contudo, é impreciso afirmar quando e como foi originada a necessidade por uma IES federal no Cariri. Provavelmente, tenha relação sociológica com a rápida dinamização socioeconômica do território, que incutiu na população local a necessidade de formação de nível superior em instituições de ensino na própria região. Universidades públicas e privadas são muito recentes nas três principais cidades caririenses, e por isso a oferta de vagas ainda é incipiente. Além disso, a variedade de cursos de graduação e pós-graduação foi incrementada somente nos últimos dez anos, o que ainda coloca o Cariri numa posição de baixa cartela formativa de nível superior. Ainda que atualmente exista um esforço (público e privado) para o aumento das vagas universitárias na região, a imagem da universidade sempre foi mantida como um lugar de difícil acesso para a maioria dos habitantes. As poucas IES públicas ali existentes não dispunham de vagas suficientes para todos os postulantes, de modo que apenas os mais capacitados conseguiam ingressar em um curso superior público. Aos demais, caberia deslocar-se às capitais do Nordeste ou finalizar seus estudos no ensino médio.

Portanto, a primeira razão para se criar uma universidade no Cariri teve um apelo social muito forte: corresponde à garantia do direito constitucional do acesso à educação (superior) de qualidade, tradicionalmente ofertado pelas IES federais. Também diz respeito à manutenção dos habitantes locais na região, sem necessitar deslocarem-se às grandes cidades para a continuidade dos seus estudos.

Dentre todas as pessoas ouvidas durante a coleta de dados, apenas o Entrevistado 1 é natural do Cariri. Notoriamente, foi o único a afirmar que a criação do *Campus* Avançado da UFC local não representou uma novidade para a região. Em outras palavras, não significou uma nova ação política, posto que já se ambicionava uma IFES ali há algum tempo. Além disso, para ele, os grupos acadêmico-científicos componentes da URCA e das faculdades privadas da região pressionaram social e politicamente para que o Cariri fosse considerado, por parte das

autoridades públicas e políticas, um polo educacional a ser ampliado. E o fato de o novo *campus* pertencer a uma universidade federal importou sobremaneira (Entrevistado 1), o que provavelmente contribuiu para a criação de uma nova unidade autônoma. Vale dizer que esta revelação só foi mencionada pelo Entrevistado 1 é muito provável pelo fato de ele ser oriundo do Cariri e conhecer a demanda local pré-existente por uma universidade federal.

Apesar de ser mencionada pelo Entrevistado 1, a opinião pública local acerca da carência por uma universidade federal sempre assumiu uma qualidade etérea, intangível, que não encontrava fulcro em especificidades concretas. Ou seja, essa demanda sempre foi tida como objeto de senso comum, quase um dogma, muito embora pouco se soubesse precisamente em que medida a universidade pública federal contribuiria para a região. Em contrapartida, o Estudo de Viabilidade da UFCariri (SENADO FEDERAL, 2003a) a materializou. Pelo documento, a existência de uma IFES no Cariri tem sentido quando interconecta o ensino, a pesquisa e a extensão na resolução dos problemas mais pujantes do território: a salvaguarda dos seus recursos naturais abundantes (água potável, fauna e flora); a valorização e conformação dos saberes sertanejos tradicionais para a convivência com o Semiárido; e a mitigação da migração de indivíduos para os grandes centros urbanos em busca de oportunidades de estudo e formação profissional. Em um dado momento posterior, os benefícios de uma IFES, segundo o estudo, extrapolariam a materialidade dos resultados objetivos e reverberariam na dimensão afetiva da vida humana, pouco considerada nos estudos sobre desenvolvimento territorial. Na universidade federal, as pessoas poderiam acreditar mais em si mesmas e, dessa maneira, introduzir novas perspectivas de convívio social (Entrevistado 1).

A inclusão social é um conceito chave para entender a necessidade por uma universidade pública no Cariri. O discurso dos entrevistados e a disposição dos documentos coletados situam a universidade como o ponto de convergência de que as pessoas que necessitam de um catalizador para melhorar suas condições de vida. Essa energia de ativação seria a formação profissional de qualidade, possível numa universidade federal. A pouca oferta de vagas nos cursos superiores locais contribuiu com a restrição do acesso de grande parte da população a melhores condições de trabalho e, por conseguinte, de renda. Seguindo a realidade brasileira, o baixo poder aquisitivo transforma-se em limitado acesso a moradia, saúde, segurança e cultura, por exemplo. E isso, por sua vez, marginaliza e segmenta grupos sociais, tal como ocorreu no Cariri. Portanto, ter uma IES pública e federal caririense significaria, para muitas pessoas, uma oportunidade de mitigar as diferenças sociais ali presentes. Essa noção esteve incorporada em todos os documentos analisados durante a pesquisa, como também fez parte da compreensão

dos atores que participaram diretamente do processo de criação da UFCA. Isso foi determinante para que a nova universidade assumisse o compromisso – ou função – de promover a inclusão social.

Mesmo assim, a identificação da demanda social no *lócus* analisado oportunizou apenas que o debate acerca da implantação de uma IFES no Cariri fosse iniciado. No Brasil, é comum que argumentos de cunho social não sejam suficientes para que um “problema público” integre a agenda política. Ou seja, a opinião pública, sozinha, não é capaz de introduzir novas demandas na *policy agenda* (BRASIL; CAPELLA, 2015). No caso do Cariri, para que a inclusão social passasse a ter relevância, foi preciso situar a necessidade por uma IFES também no contexto econômico. Dessa maneira, à demanda da população foi adicionado um valor político contundente: a (expressiva) dinâmica econômica do território.

Nesse sentido, novamente merece destaque a Indicação nº 4/2002, de autoria do ex-Senador Reginaldo Duarte (PSDB/CE). O congressista, à época, sugeriu que a Comissão de Educação do Senado Federal realizasse estudo de viabilidade para sua requisição, e apresentou quatro argumentos que justificavam a criação de uma IES federal no Cariri, antagônicos à inexistência desse tipo de instituição naquele território. O primeiro deles fez referência ao momento de dinamismo e desenvolvimento econômico que o Ceará apresentava no início da década, marcado por um mercado consumidor em franca expansão. Como consequência, o segundo argumento apresentou a necessidade de sustentar esse desenvolvimento econômico (com o social integrado) assentada na ideia de que “as oportunidades de acesso à educação superior de qualidade” de uma localidade deveriam estar “adequadamente distribuídas em seu território” (INS, 2002), suportando, assim, o crescimento da economia local através da formação de mão-de-obra qualificada. Entretanto, essa assertiva não era percebida pela ação pública destinada ao Ceará, muito menos para o Cariri. A única IES federal de todo o estado, em Fortaleza, não tinha condições de atender à demanda dos estudantes cearenses, e tampouco as instituições particulares participavam fortemente da rede de educação superior em todo o estado. Assim, o terceiro argumento ressaltou essa constatação, destacou o aumento expressivo do número de alunos concluintes do ensino médio, com atenção para o Cariri, que forçava uma demanda por mais vagas no ensino superior, especialmente o público (dada a baixa distribuição de renda da população). Por fim, o quarto argumento revelou que havia no território caririense uma expressiva elevação do PIB em virtude da intensificação das atividades agropecuárias (um

território rural, apesar de oficialmente não o ser) e das atividades da indústria em Crato e Juazeiro do Norte, suas duas maiores cidades¹³⁶.

A partir da argumentação acima disposta, entende-se que a segunda justificativa para a criação da UFCariri possui forte denotação econômica, ou seja, diz respeito ao grau de crescimento da economia. A justificativa econômica foi ratificada pelo Parecer nº 1.861/02, do Senado Federal, que encaminhou o Projeto de Lei do Senado nº 516, de 2003, o qual autorizava o Poder Executivo a criar a Fundação Universidade Federal do Cariri (UFCariri) – que não chegou a ser aprovado. Em ambos os documentos, Barbalha, Crato e Juazeiro do Norte foram estabelecidas como cidades relevantes do Semiárido, apontadas como notórios “centros de irradiação de serviços e de atividades de natureza urbana”. A esse triângulo conhecido como Triângulo Crajubar caberia a função de concentrar os esforços públicos e investimentos necessários à promoção do “desenvolvimento econômico e de erradicação da pobreza” (SENADO FEDERAL, 2002). Mas a universidade é fortemente compreendida como o espaço de habilitação profissional por excelência, e por isso participa diretamente do tecido produtivo em geral. Dessa maneira, progressivamente, foi atribuído à universidade o dever de contribuir com a elevação das atividades econômicas dos ambientes onde se insere.

Em posterior momento, à época da criação do *Campus* da UFC no Cariri em 2006, o ex-reitor René Barreira mencionou que a estruturação daquela unidade descentralizada se alinhava com uma estratégia de desenvolvimento econômico-social sustentável e includente para o Cariri (BARREIRA, 2006). Merece destaque o fato de o adjetivo “econômico” estar ressaltado e anteriorizado aos demais, quando não seria necessário. A literatura especializada entende que o termo desenvolvimento já engloba a dimensão econômica da vida humana, mas tê-lo em evidência em um documento basilar de uma nova instituição universitária revela o grau de comprometimento que é dado à universidade no que tange à ação direta nas dinâmicas econômicas locais (NOGUEIRA, 2009).

Quando da criação da UFCA, a EM Interministerial nº 00186/2011/MP/MEC apresentou a inclusão social como um dos objetivos da implantação da universidade. Nos termos do documento, a inclusão social deixa de ser uma ação parlamentar e se transforma em política de governo, quando o ideal seria tê-la como uma política de Estado. O primeiro parecer do Projeto 2.208/2011, elaborado pelo ex-Deputado Federal Eudes Xavier (PT/CE), afirmou que a UFCA

¹³⁶ Os aspectos socioeconômicos do Cariri que embasam a criação da UFCA no território foram apresentados no Cap. 2 desta tese.

integraria “considerável parcela da população que não poderia arcar com as despesas incorridas para frequentar universidades públicas distantes de seu domicílio ou com as mensalidades cobradas por faculdades particulares” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2011). Em 2012, o parecer do ex-Deputado Federal Ariosto Holanda (PSB) faz nova menção ao propósito de inclusão social como missão da UFCA na justificativa para a sua criação. Para ele, a educação universitária federal é imprescindível ao desenvolvimento do Brasil, em razão de ofertar formação profissional gratuita e de excelência à população mais pobre, gerando equidade e cidadania (Parecer do Deputado Ariosto Holanda à proposta de criação da UFCA) (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2012).

Novamente a questão econômica se sobressaiu no discurso sobre inclusão social. Se por um lado ela é gerada com a não cobrança das mensalidades, por outro ela atenua os fluxos migratórios para as grandes cidades. Ou seja, o fator econômico foi sempre evidenciado. Assim, o que se revela é que tanto para os agentes políticos do Poder Executivo quanto do Poder Legislativo o acesso ao trabalho e a renda é fator fundamental para que a inclusão social seja possibilitada. E a universidade, assim, é apontada como o ambiente ideal para essa convergência. Para o Entrevistado 4, “a criação da UFCA foi estruturada em estudos regionais, que apontavam que a criação da universidade poderia acelerar o desenvolvimento da região com a concentração de recursos”¹³⁷.

Cumprir notar que a deferência às questões econômicas, apontadas por Brandão (2009), nesta questão foi permeada por duas principais condicionantes: uma que diz respeito à adequação dos cursos de graduação e pós-graduação às necessidades e potencialidades do território; e a segunda, concernente à capacidade de absorção dos egressos da instituição pelo tecido produtivo local e pelo mercado de trabalho nacional e internacional, em menor escala.

A definição dos cursos de graduação e pós-graduação que compõem o atual portfólio formativo da UFCA é resultado de um processo que pode ser compartimentado em quatro fases. A primeira se relaciona com a abertura do Curso de Medicina em Barbalha, no início dos anos 2000. Naquele momento, a interiorização da UFC correspondeu muito mais à extensão de uma graduação já existente em Fortaleza, do que à abertura de um novo curso e de um novo *campus* universitário. Em contrapartida, significou a satisfação dos anseios de parcela da população local por um curso de Medicina. A escolha pela sede do Curso foi estratégica. Barbalha é uma cidade considerada um polo de saúde dentro e fora do Cariri por concentrar os melhores

¹³⁷ Registro de anotação.

hospitais, atraindo profissionais e pacientes de todo o Ceará e dos estados vizinhos circundantes.

A segunda fase de estruturação dos cursos da UFCA se deu com a efetiva criação do *Campus* da UFC no Cariri, em 2006. Conforme mencionado, foram designados cinco cursos para Juazeiro do Norte e um para o Crato, unindo-os ao curso de Barbalha na composição da nova unidade descentralizada da universidade. Naquele ano, a definição de quais as graduações seriam implantadas foi realizada pelo Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPE) da UFC. De acordo com um raciocínio *ex ante*, leva-se a crer que os primeiros cursos da UFC Cariri foram definidos sem estudo preliminar de sobre as necessidades locais. Contudo, o Entrevistado 5 afirmou (em 2016) que já havia, no seio da Administração Superior da UFC, uma projeção de que o nascente *campus* seria transformado em uma universidade autônoma no futuro. Por isso, cada curso novo deveria inaugurar uma área do conhecimento: Administração e Biblioteconomia (Ciências Sociais Aplicadas), Filosofia (Ciências Humanas), Engenharia Civil (Ciências Exatas), Agronomia (Ciências Agrárias) e Medicina (pré-existente) (Ciências da Saúde). Essa informação consta oficialmente no Plano Diretor Físico do *Campus* Cariri apresentado em 2006: “a idéia é de que todo esse complexo acadêmico se constitua, futuramente, na célula geradora da Universidade Federal do Cariri” (BARREIRA, 2006, p. 1).

A terceira fase corresponde aos cursos criados entre 2008 e 2013. Nesse período, foram integrados novos técnicos e docentes à unidade descentralizada. Mais vagas discentes foram abertas em virtude do financiamento advindo do Reuni, correspondendo ao período áureo da expansão das IFES no Brasil. A este momento, duas considerações merecem ser feitas. Em primeiro lugar, os professores pioneiros do *Campus* Cariri foram os responsáveis pela estruturação das novas graduações a serem ali ofertadas. Apesar de muitos docentes serem naturais de outras regiões do país, eles já estavam integrados ao Cariri, o que incutiu neles a necessidade de pensar graduações mais adequadas às necessidades locais. Em segundo lugar, na opinião dos Entrevistados 2, 3, 5, 6, 9 e 13, houve uma preocupação institucional em definir os novos cursos tanto pela potencialidade local ainda não explorada (características sociais, econômicas e culturais) quanto pelo cuidado em não os sobrepor aos já existentes na rede estadual e privada, de maneira a maximizar e diversificar o investimento público. Para que isso fosse possível, professores visitaram empresários e colégios de ensino médio para conhecer a demanda local por graduações ainda não ofertadas (Entrevistado 13, 2017). Foram criadas as graduações em Comunicação Social (Jornalismo), Música, Engenharia de Materiais, Design de Produtos (joias e calçados) e Administração Pública e Gestão Social. Além deles, foi criado o

Mestrado em Desenvolvimento Regional Sustentável, como parte do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional Sustentável (PRODER).

A quarta e última fase é compreendida pelos cursos criados já sob a égide da UFCA como universidade *multicampi*, entre 2013 e 2016. Foram estruturados os primeiros cursos dos *campi* de Brejo Santo e Icó, Interdisciplinar de Ciências Naturais e Matemática, e História, respectivamente, sob a tutela do Instituto de Formação de Educadores (IFE) e do Instituto de Estudos do Semiárido (IESA). Além deles, foram aprovados pelo Conselho Superior *pro tempore* (Consup) da UFCA, por exemplo: Psicologia, na Faculdade de Medicina (FAMED), em Barbalha; Medicina Veterinária, no Centro de Ciências Agrárias e da Biodiversidade (CCAB), no Crato; e em Juazeiro do Norte, Ciências Contábeis (em fase de implantação), no Centro de Ciências Sociais Aplicadas (CCSA); Geologia e Matemática da Computação, no Centro de Ciência e Tecnologia (CCT); e Audiovisual, no Instituto Interdisciplinar de Sociedade, Cultura e Artes (IISCA). Segundo informou o Entrevistado 7, “(para) o Curso de História foi feito um estudo preliminar na região por parte da UFCA, (que considerou) as características do Icó”¹³⁸.

É interessante notar que o perfil dos cursos de graduação da UFCA foi adquirindo princípios e características mais condizentes com o Cariri ao longo dos anos. Isso coincide com a apropriação da perspectiva territorial pela universidade em formação, tal como um organismo vivo, que precisa se adaptar ao seu ambiente para sobreviver. No campo da Administração, as organizações comumente são compreendidas também como organismos que interagem com tudo aquilo que está ao seu redor. Por conseguinte, é uma aceção bastante comum e mandatória para as análises no seio dos Estudos Organizacionais, que se contrapõem às compreensões homogêneas de certos estudos em Administração (ALVESSON; DEETZ, 2000).

No que tange à segunda consideração da justificativa econômica para o estabelecimento da UFCA, imperou para os *policy makers* estabelecer conexões entre os novos cursos universitários e o mercado de trabalho. Esta colocação diz respeito à maneira como as pós-graduações e as graduações, em especial, foram justificadas a partir das necessidades e das potencialidades locais. Se por um lado, a atração de alunos atenderia a uma demanda crescente, por outro a capacitação para o mercado regional e nacional supriria uma necessidade também crescente por mão-de-obra qualificada.

¹³⁸ Registro de anotação.

Tal assertiva encontra-se presente na fundamentação de três bacharelados da UFCA, criados durante a terceira fase: Engenharia de Materiais, Design e Música. A proposta de formação de engenheiros de materiais, faz alusão à industrialização do Ceará. A diversificação da indústria regional tem sido observada ao longo dos anos, e comumente seleciona profissionais em outros estados para as vagas, visto que, na região, não há pessoas habilitadas para funções cada vez mais específicas. Dessa maneira, um Bacharelado em Engenharia de Materiais supriria essa demanda. Há também potencialidades regionais nos setores couro-calçadista e de joias, o que fomentou o surgimento do curso Tecnológico em Design, com ênfase em couro e joias¹³⁹. A criatividade para o desenho de calçados, joias e outros artigos foi transformada em um nicho de mercado, no qual a universidade poderia participar através da formação de *designers* sensibilizados para uma característica potencial do Cariri: sua expressão cultural. Esta, por sua vez, foi uma das principais justificativas para o estabelecimento do Curso de Música, no ano de 2010. A expressividade cultural e musical da região serviu de plano para que a universidade correspondesse à demanda social por uma formação superior nas artes musicais. Isso não exclui, vale dizer, a capacidade produtiva a partir das atividades culturais, muito expressivas em todo o território.

O que se pode afirmar, então, é que novamente o conceito atual de desenvolvimento adquire materialidade com a implantação dos cursos de graduação da UFCA, posto que estes representam a atuação da universidade a partir do compromisso com a sustentabilidade regional. Ao tempo em que a perspectiva econômica é largamente posta como a justificativa para a criação dos bacharelados, sobressaem as características territoriais do Cariri como forças igualmente indutoras de desenvolvimento, que não excluem a potencialização das qualidades intrínsecas locais como oportunidades de trabalho e renda. Em adição, a isso soma-se a capacidade de atração de novos investimentos com a chegada de mais técnicos e docentes, que demanda mais e diferenciados bens e serviços. Este argumento foi – e é – bastante explorado como retórica político-partidária na justificativa da criação de diversas universidades federais no Brasil, o que também ocorreu na mesma época da UFCA.

Por fim, observa-se que a consolidação dos cursos de graduação e de pós-graduação segue num movimento institucional que gradativamente incorpora a universidade nas dinâmicas social, ambiental, econômica, política do espaço onde ela está inserida. Portanto, a terceira razão da criação da UFCA diz respeito à capacidade de sua integração institucional ao território

¹³⁹ No ano de 2014 o Curso Tecnológico de Design deu lugar ao Bacharelado em Design, com habilitação em moda ou gráfico. O novo formato englobou o curso anterior e ampliou a oferta formativa da UFCA.

(FISCHER; MELO, 2004; RIBEIRO, 2009), o que poderia formar “novas institucionalidades territoriais” (PIRES, 2011) e um “novo funcionamento do território” (SANTOS, 2005). Para Bourdieu (1980), Coleman (1988), Barquero (2003) e Milani (2004), por exemplo, a formação do capital social se dá a partir da integração de indivíduos também no plano institucional, fomentando o capital intelectual, posto que as IFES “contribuem ativamente para o desenvolvimento científico e tecnológico do país e para a transformação da realidade na qual estão inseridas” (SESu, 2014). Essa afirmativa é útil para a compreensão de desenvolvimento que se estabeleceu como uma de suas dimensões – a político-institucional, cerne desta tese. Portanto, interessa compreender as bases de integração que uma universidade estabelece com a execução de suas funções centrais: ensino, pesquisa, extensão e cultura.

Uma entidade federal de ensino superior, com suas atividades de ensino, pesquisa e extensão voltadas para o contexto regional, terá a capacidade de somar-se aos demais centros existentes, galvanizando suas potencialidades, evitando duplicação de esforços e gerando sinergia. Há um espaço vazio no campo institucional aguardando esse ente federal, com potencial transformador e direcionado para a superação dos problemas regionais (SENADO FEDERAL, 2003a, p. 40.983).

A história da formação de nível superior brasileira é marcada por fluxos migratórios de estudantes dos pequenos e médios municípios rumo aos grandes centros urbanos. Desse movimento, poucos diplomados retornam às suas origens, ora pela falta de oportunidades de trabalho em seus locais de ascendência, ora pela sua absorção pelo tecido produtivo das grandes cidades. Dessa maneira, o contra-fluxo da interiorização das universidades federais do Brasil poderá servir como contrapeso à perda de pessoas qualificadas para o trabalho local. Ao tempo em que manter a população estudantil “autóctone” ocupada em seus próprios espaços, atrairia candidatos e profissionais de outras regiões do país, de maneira a compor um capital social e intelectual local mais denso e diversificado. É importante salientar que, no mundo globalizado, a mobilidade é fator fundamental no mundo do trabalho. Esta condição está presente nas diretrizes da Comunidade Europeia e representa dinamização das economias globais, mas ainda não se configura no Mercosul (LANIADO; SANTOS, 2012), mas poderia potencializar as relações econômicas entre os países do Bloco.

Por outro lado, em países de proporções continentais, como o Brasil, a padronização da formação superior flexibilizou a mobilização dos estudantes e profissionais nacionalmente, tal como aconteceu dentro da União Europeia depois do Tratado de Bolonha. Dessa forma,

universidades como a UFCA têm o propósito de articular diversas IES em uma rede de ensino superior (Entrevistado 2).

Na minha visão como cidadão, não só como agente público, eu percebo a universidade como agente de transformação da comunidade, da região, da economia e vejo ela como uma ponte de transformação de nossa sociedade. Então durante um bom tempo a nossa região [...] tinha uma lacuna muito grande [...] na sua educação superior. Basicamente era muito limitado aqui. [...], a URCA, né, que é a universidade que se tinha na época, que eu me recordo bem, só tinha dois cursos de destaques na região que era o curso de Direito e o curso de Enfermagem, então qualquer outra pessoa que tivesse interesse em uma área diferente disso, precisava sair da região (Entrevistado 8).

O grau de sucesso de uma universidade pública vai além de sua capacidade de formar novos profissionais. Se estabelece em grande parte com o nível de interação com outros órgãos de setores da iniciativa privada e com a sociedade civil organizada. Muito provavelmente essa condição tenha se estabelecido pelo fato de que a extensão universitária brasileira adquiriu preponderância ao lado do ensino e da pesquisa, constituindo-se, *de facto*, como um dos pilares universitários.

Na UFCA, a extensão e a cultura têm papel importante no Cariri. Para todos os entrevistados do grupo dos agentes públicos, a UFCA se destaca no cenário regional por possuir um “perfil extensionista muito forte”: “O trabalho da extensão da UFCA é um dos principais aspectos que fazem da UFCA uma universidade” (Entrevistado 13)¹⁴⁰. A totalidade desses respondentes destacou que a criação do *Campus* Cariri, em 2006, inaugurou um novo momento, trazendo novas perspectivas que somente uma instituição federal conseguiria¹⁴¹, tendo em vista o aporte financeiro destinado para seu funcionamento, muito comum das IFES brasileiras, que a colocou em ação direta com a população para além da oferta de ensino superior. Fato é que a dinamização das ações de extensão e cultura apoiadas pela UFCA provocaram um duplo efeito: a) o elevado número de projetos submetidos a cada ano; b) a diversificação de programas e projetos executados com os grupos sociais do Cariri; c) a cobrança, por parte dos grupos externos à UFCA, pela continuidade das atividades empreendidas. Sobre isso, o Entrevistado 3 destacou as ações de cultura como um grande diferencial da UFCA. Para ele, a existência da Pró-reitoria de Cultura (Procult) viabilizou a assinatura de diversos convênios com outras

¹⁴⁰ Registro de anotação.

¹⁴¹ Ainda que a afirmação de que somente as universidades federais mantêm considerável financiamento da pesquisa e da extensão (e da cultura, no caso da UFCA), para além do ensino, possa parecer senso comum, é sabido que o volume de investimentos nesses outros pilares universitários é factualmente relevante.

instituições presentes na região, a exemplo do Serviço Social do Comércio (SESC), e fez a universidade ter sua “presença” na execução das políticas culturais governamentais.

Em que pese a premência das atividades já desenvolvidas pela UFCA no plano da extensão e da cultura em quatro anos, a fala dos entrevistados alertou para o fato de que a integração da universidade no território caririense ainda é bastante incipiente. Além da curta trajetória institucional da UFCA, ela segue a história da universidade brasileira, que pouco participa das decisões políticas nacionais, e menos ainda “é chamada a opinar”. Portanto, esse se configura como um dos principais desafios da universidade (ALMEIDA FILHO, 2008; SANTOS, 2008) federal caririense tem no seu processo de consolidação. Diante da necessidade de superar esses obstáculos, os Entrevistados 9 e 13 apontaram que há o esforço da UFCA em participar de outros espaços sócio-políticos dentro e fora do Cariri. São exemplos a presença da universidade como membro do Fórum Caririense de Economia Solidária (FOCAES), do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Salgado (coordenado pela Companhia de Gestão de Recursos Hídricos do Ceará – COGERH) e da Plataforma Estratégica de Desenvolvimento de Longo Prazo – Ceará 2050¹⁴². Sobre este último projeto, o Entrevistado 13 considerou que é um grande exemplo de como a UFCA tem se tornado referência institucional no Ceará. O projeto ambiciona integrar diversos atores políticos, sociais, econômicos e institucionais em um grande projeto estadual de desenvolvimento de longo prazo, sendo a participação da universidade relevante no conjunto de atores envolvidos.

Importa salientar que, em dinâmicas de desenvolvimento, interessa que as instituições mais diversas consigam alinhar suas atividades para otimizar recursos e resultados. Em outras palavras, tomando o território como um corpo (HISSA, 2009), é necessário que suas diferentes partes atuem em harmonia (SANTOS, 2005). Cada dimensão (social, econômica, ambiental etc.) é impactada em menor ou maior grau, a depender da natureza de cada componente (COSTA, 2005). E, por conseguinte, a presença de cada instituição acaba por justificar-se nas dimensões onde seus efeitos são mais sentidos.

Assim, as bases político-institucionais de criação da UFCA permearam três justificativas: a demanda por uma universidade federal, por parte da população local; a relevância política e

¹⁴² A Plataforma Ceará 2050 é um programa de iniciativa do Governo do Estado do Ceará que visa realizar o planejamento do desenvolvimento cearense de longo prazo, para os próximos 30 anos. Os resultados dessa ação serão obtidos através de uma pactuação entre o Poder Executivo estadual, os municípios, movimentos sociais, a sociedade civil organizada e demais atores envolvidos em estratégias de desenvolvimento. A UFCA é um dos membros plenos dessa iniciativa. Fonte: <<http://www.ceara.gov.br/2017/10/02/ceara-2050-estado-lanca-plataforma-para-debater-desenvolvimento-dos-proximos-30-anos/>>. Acesso em: 08 fev. 2018.

socioeconômica do território no cenário estadual e regional; e a institucionalização da universidade nas dinâmicas territoriais e nas estratégias de desenvolvimento. Esses vínculos materiais ou imateriais representam uma unidade (SOLINIS, 2009) onde vigora uma “alegoria das relações de poder” (MUSSET, 2009) presentes em cada território. No caso da UFCA, extrapolou-se o tradicional perfil do ensino e da pesquisa, colocando-se em evidência as potencialidades da extensão e da cultura. Com isso, a UFCA incute em sua comunidade acadêmica a missão de integrá-la às dinâmicas regionais e locais, como condição para o desenvolvimento do Cariri.

Dentre esses princípios [atribuídos à universidade federal], destacam-se o **desenvolvimento regional integrado**, condição essencial para a permanência dos cidadãos na região; o acesso ao ensino superior como fator decisivo para o **desenvolvimento das capacidades econômicas e sociais** da região; a qualificação profissional e o compromisso de **inclusão social** que devem pautar todo projeto político pedagógico e que dão sentido ao conhecimento; o desenvolvimento do ensino, da pesquisa e da extensão como condição de existência de um ensino crítico, investigativo e inovador; e **a interação entre as cidades e os estados que compõem a região** (BELCHIOR; HADDAD, 2011, p. 6, grifo nosso).

Isso explica o motivo de a UFCA ter sido criada pelo viés *multicampi*. Costa (2010) analisou a estruturação das quatro universidades estaduais da Bahia, e descobriu que a perspectiva multiterritorial de uma universidade acelera seu processo de institucionalização e de integração territorial. A Indicação nº 04/2002 fazia alusão à criação da UFCariri com *campi* universitários nas cidades de Barbalha, Crato e Juazeiro do Norte. O *Campus* da UFC no Cariri repetiu essa condição; ademais a UFCA inseriu as cidades de Brejo Santo e Icó ampliando sua condição *multicampi*. Portanto, as negociações que pautaram a estratégia política para uma instituição universitária ajudam a compreender em que medida a UFCA representou uma estratégia de integração territorial e de desenvolvimento para o Cariri.

6.3 A MONTAGEM POLÍTICA DA NOVA UNIVERSIDADE

A idealização de uma nova universidade para o Cariri sempre obedeceu a um ideal político de integração territorial materializado na sua estrutura *multicampi*. Seja durante as tratativas de criação da (malsucedida) UFCariri, da interiorização da UFC com o *Campus* Cariri, ou mesmo com, finalmente, a autonomização da UFCA, a perspectiva *multicampi* (COSTA, 2010) sempre

esteve presente. Ainda que esta característica possa indicar uma semelhança entre cada um dessas etapas institucionais, é possível relacionar o conjunto de forças que determinaram o sucesso ou o insucesso de cada proposta, tal como postulou John Kingdon (1995), em a Teoria dos Múltiplos Fluxos. Portanto, para compreender a montagem da agenda política correspondente a cada “fase” ou “tentativa” de criação de uma IFES no Cariri, é possível estabelecer uma Arena de Atores (CHACON, 2007).

O primeiro campo é a Arena da Incorporação. É assim chamada em virtude da proposta idealizada e apresentada pelo ex-Senador Reginaldo Duarte no ano de 2003, ao propor a criação da UFCariri a partir da incorporação de três instituições federais de ensino superior já presentes no Cariri: a Faculdade de Medicina em Barbalha, pertencente à UFC; o Centro Federal de Ensino Tecnológico, em Juazeiro do Norte (embrião do IFCE Juazeiro do Norte); e o Colégio Agrícola, em Crato (embrião do IFCE Crato)¹⁴³. Como já relatado, a Indicação nº 04/2002, a principal vantagem de criação da UFCariri residiria no fato de que a nova universidade não representaria acréscimo orçamentário para o Governo Federal, posto que novos cargos e novos cursos não seriam criados.

Seriam mantidos os quadros de pessoal e as vagas para alunos já existentes naquelas três instituições. Por conseguinte, uma nova instituição autônoma satisfaria a demanda regional por uma IFES, aludindo às razões sociais, econômicas e políticas apresentadas na dimensão de análise anterior. A única ressalva foi feita para a criação de um cargo de reitor e de um cargo de vice-reitor, aproveitando-se servidores do quadro ativo do Poder Executivo.

Tal como apresentado no subitem 4.2.2 desta tese, para Kingdon (1995) os fluxos comportam-se como “ingredientes” de um “caldo” heterogêneo de onde se originam as soluções para problemas públicos. No momento em que oportunamente se encontram, transformam-se em agenda pública, e os problemas sociais são postos em pauta para a sua resolução. A energia de ativação – ou catalisador – desse processo é conhecida como “janela de oportunidade”.

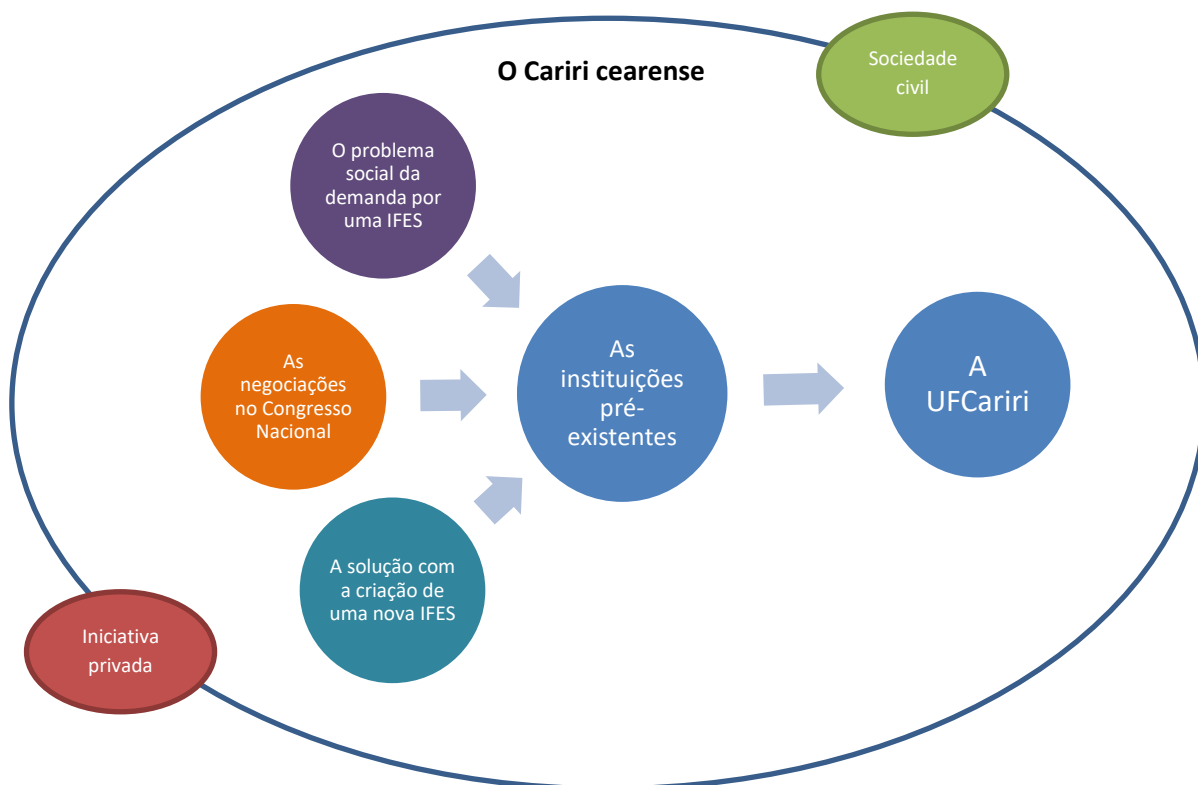
No caso da UFCariri, essa janela foi identificada pelo Gabinete do ex-Senador Reginaldo Duarte: a existência de três instituições federais de ensino que poderiam ser fundidas em uma IFES autônoma. Não seriam necessários novos recursos econômicos para infraestrutura e quadro de pessoal, por exemplo, pois aproveitar-se-ia o arcabouço institucional e logístico já

¹⁴³ Diferentemente de outros estados brasileiros, o Instituto Federal do Ceará é uma instituição una. Ainda que os muitos *campi* tenham a denominação do município que os abriga, todas as unidades acadêmicas são vinculadas a uma única Reitoria, sediada em Fortaleza.

formado e atender-se-ia a uma demanda bastante significativa e de peso político na região. Em princípio, estavam satisfeitas todas as condições para a criação da UFCariri.

Contudo, instiga saber o motivo pelo qual a referida instituição não foi efetivada. Se pela Teoria dos Múltiplos Fluxos todos os requisitos já estavam satisfeitos, o que gerou o insucesso da proposta da UFCariri? A análise da conjuntura político-institucional daquele momento responde a essa pergunta. E a Arena da Incorporação (Figura 16) apresenta essa resposta ao identificar os três fluxos (KINGDON, 1995) nesta primeira etapa:

Figura 16: A Arena da Incorporação.



Fonte: elaboração própria, 2018.

a) O primeiro fluxo é a demanda por vagas no ensino superior no Cariri, que se caracterizou como um problema social já identificado. O estudo realizado pelo Gabinete do ex-Senador Reginaldo Duarte comparou as matrículas dos estudantes cearenses e descobriu haver, no início dos anos 2000, um quadro inverso ao do contexto brasileiro: as matrículas em instituições públicas era superior às da iniciativa privada. O Quadro 7 a seguir apresenta os números que sustentam essa afirmação, e justificam a delineação deste primeiro fluxo.

Quadro 7: Relação de matrículas no ensino superior no Brasil e no Ceará.

Brasil			Ceará		
TOTAL	3.030.754	100%	TOTAL	63.420	100%
Pública	939.225	30,98	Pública	42.730	67,04
Federal	502.960	16,59	Federal	17.525	27,63
Estadual	357.015	11,78	Estadual	25.025	39,74
Municipal	79.250	2,41	Municipal	-	-
Privada	2.091.529	69,01	Privada	20.699	32,64
Particular	1.040.474	34,33	Particular	4.715	7,43
Com/C/F	1.501.055	34,68	Com/C/F	15.984	25,20

Fonte: adaptado de SENADO FEDERAL, 2003a.

- b) O segundo fluxo é sobre as negociações de interesses políticos, no âmbito do Poder Legislativo federal. Todavia, a proposta da UFCariri baseava-se somente, e tão somente, pela atuação de membros do Poder Legislativo. Agentes públicos do Poder Executivo e membros da sociedade civil organizada e da iniciativa privada (mercado) estavam excluídos desse processo. Ainda que houvesse um detalhado estudo de viabilidade para a nova instituição, a sua criação representaria uma política pública de modelo de implementação *top-down*, que geralmente é alvo de críticas e resistência organizacional à mudança institucional; e
- c) O terceiro fluxo diz respeito à solução já conhecida e disponível: a criação de uma nova universidade autônoma. Contudo, cabe considerar em primeiro lugar que, presentes todos os requisitos materiais para a criação da UFCariri (infraestrutura e quadro de pessoal), a incorporação das três unidades acadêmicas não representou, por si só, uma estratégia de inclusão social e, por conseguinte, de desenvolvimento territorial. Não seriam criadas vagas para servidores e, muito menos, novas vagas para alunos. Ou seja, novos e mais diversificados cursos de graduação e pós-graduação não seriam ofertados à população local. A existência de uma IFES nova e autônoma no Cariri, *per si*, não era argumento suficiente para satisfazer a demanda local. Era necessário, em adição, incrementar a oferta de ensino superior já existente em número e em diversidade de trilhas formativas. O tecido produtivo e econômico do Cariri estava sendo ampliado e demandava profissionais cada vez mais especializados em novas áreas, mas não participou dessas negociações.

Enxergar apenas os fluxos é insuficiente para compreender o processo de *agenda setting* no Brasil. Tanto Kingdon (1995) quanto Capella (2006) alertaram para a existência dos *policy*

entrepreneurs visíveis e invisíveis que influenciam diretamente o *policy process*. São atores que atuam como lobistas durante a montagem da agenda; no caso do Brasil, são determinantes para a formulação de políticas públicas. Em outras palavras, a UFCariri não foi viabilizada em virtude de não terem sido envolvidos os *policy entrepreneurs* necessários para tal. Eles não são visivelmente perceptíveis e tampouco ocultamente na Arena da Incorporação.

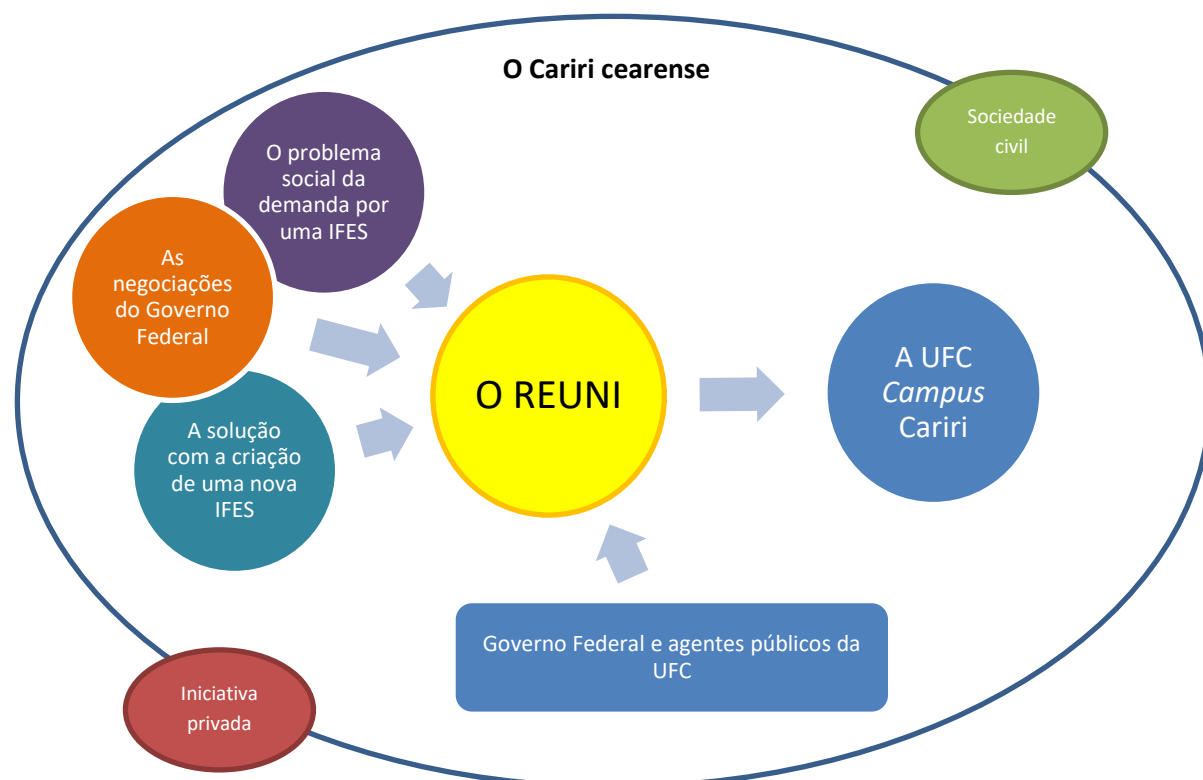
Conforme disposto anteriormente, a força dos agentes políticos é decisiva na *agenda setting* do plano institucional do Brasil. A partir da análise dos documentos legislativos que se referem à UFCariri entre 2002 e 2007, identifica-se uma curiosa relação de interesses políticos neles disposta. Entre a propositura e a elaboração do projeto de lei da UFCariri, a heterogeneidade partidária dos legisladores em nada interferiu. Pelo contrário, constatou-se que ela foi irrelevante na conceituação e entendimento da instituição universitária, bem como da sua importância para o desenvolvimento. Portanto, ela não foi aprovada durante a etapa de análises nas diferentes comissões do Congresso Nacional. Na verdade, houve o interesse político para uma nova universidade federal no Cariri.

Importa ressaltar que um dos argumentos utilizados por um dos pareceres não favoráveis à criação da UFCariri (Parecer da ex-Deputada Dra. Clair Martins [PT/PR] ao Projeto de Lei nº 3.521-A, em 2004) mencionou não ser atribuição do Congresso Nacional a criação de órgãos da Administração Pública, que é exclusiva do Poder Executivo, conforme reza a Constituição Federal de 1988. No julgamento do mérito, todas as tratativas até então realizadas foram declaradas nulas, pela falta de legitimidade do Senado Federal, para realizar tal proposição. Contudo, à revelia da Magna Carta, o ulterior Parecer do ex-Deputado Átila Lira (PSB/PI) ao Projeto de Lei nº 3.521-A, publicado em 2005, sobrepujou o relatório da ex-Deputada Dra. Clair Martins, quando informou haver meios legais para sanar tal inobservância à norma constitucional. O cerne do argumento repousou na importância da instituição à Região do Cariri embasado na justificativa da integração, da inclusão social e do desenvolvimento territorial. Argumentou também que aquele ato não representaria efetivamente a criação de novo órgão público, mas, sim, da incorporação de instituições já criadas pelo Poder Executivo Federal. Isso porque haveria tão somente a integração de três instituições universitárias federais, “que apenas verão incrivelmente potencializada sua capacidade de atuação na região quando estiverem unificadas e investidas do status, da autonomia e da missão de uma instituição universitária” (SENADO FEDERAL, 2005, p. 2). Em outras palavras, este é um exemplo de como o interesse político poderia ter se sobrepujado à aplicação formal da norma constitucional, de maneira a produzir resultados mais construtivos.

Contudo, o Parecer do Deputado José Pimentel, PT/CE, (que aprovaria a UFCA nos anos seguintes) ao Projeto de Lei de criação da UFCariri foi determinante para o insucesso da proposta, conforme anteriormente apontado. A questão econômica foi utilizada como embasamento contrário aos interesses políticos que indicavam a criação da universidade naquele momento. Além disso, a não inclusão do mercado, da sociedade civil e de outros agentes públicos e políticos (principalmente) na condição de *policy entrepreneurs* foi decisiva para o esvaziamento da proposta da criação da UFCariri.

O segundo campo é a Arena da Interiorização, apresentada pela Figura 17. Refere-se sobremaneira ao processo de interiorização das IES federais pelo Brasil.

Figura 17: A Arena da Interiorização.



Fonte: elaboração própria, 2018.

Neste momento, são enfatizados os rearranjos políticos e institucionais em torno da criação da universidade federal cariense. Conforme apontado, a idealização de uma nova IFES por meio da incorporação de instituições pré-existent não obteve a força política suficiente para sua concretização. A última tratativa acerca da criação da UFCariri ocorreu em 2007, quando o ex-Deputado Federal Arnon Bezerra (PTB/CE) recorreu da decisão do Senador José Pimentel

(PT/CE), que indeferiu o pedido da INS 04/2002, não obtendo êxito. Curiosamente, o ano de 2007 coincidiu tanto com o estabelecimento de um marco para a expansão da educação superior brasileira com a implementação do Reuni, quanto com a implantação do *Campus* da UFC no Cariri (oficialmente inaugurado no segundo semestre de 2006)¹⁴⁴. A presença da nova unidade acadêmica da UFC inaugurou, definitivamente, a nova etapa do processo de criação de uma futura IFES no Cariri. Mas, para que fosse possível, outros fluxos precisavam ser reorganizados. Portanto, é importante recuperar os fatos políticos dos anos anteriores.

O ano de 2003 inaugurou um novo plano político para o Brasil. Em janeiro, tomou posse o ex-Presidente da República Luís Inácio Lula da Silva, que teve como relevante política de governo o expressivo financiamento das universidades federais. Compreendendo a universidade como um agente de transformação social por meio de ações voltadas ao desenvolvimento científico e tecnológico do país, o Governo Federal, empreendeu um conjunto de medidas destinadas à democratização do ensino superior e sua capacidade de inclusão social (SESu, 2014). Até 2006, a interiorização das IFES foi estimulada em todas as regiões, tanto pela criação de novas universidades quanto pela abertura de novos *campi* avançados de instituições já existentes. Esse momento representou a primeira fase do projeto nacional de expansão da educação superior.

O *Campus* da UFC no Cariri nasceu segundo essa perspectiva de interiorização do ensino superior. Diferentemente da proposta de incorporação, a montagem da UFC Cariri só foi possível em razão da mudança dos fluxos que deram origem a ela. Novamente, sob a Teoria dos Múltiplos Fluxos (KINGDON, 1995), é possível analisar esse segundo contexto:

a) O primeiro fluxo atendeu a persistência da demanda por vagas no ensino superior no território cariense, mantendo-se como um problema social já identificado. Novamente a disposição de vagas no estado, contrastada com a realidade brasileira, serviu de argumento e justificativa para a criação de um *campus* avançado no interior do Estado, neste momento exemplificado pelo *Campus* da UFC no Cariri. O Quadro 8 apresenta o destaque que as vagas nas universidades federais têm quando são consideradas as preferências dos alunos por esse tipo de instituição:

¹⁴⁴ Vale lembrar que a UFC esteve presente no Cariri desde o início dos anos 2000, com a extensão do Curso de Medicina na cidade de Barbalha. Entretanto, o curso em si não representava um *campus* universitário propriamente dito.

Quadro 8: Número de vagas oferecidas, candidatos inscritos e ingressos, nos cursos de graduação presenciais, por organização acadêmica, e a categoria administrativa das IES, no Brasil e no Ceará – 2004.

Unidade da Federação/Categoria Administrativa			Vestibular e Outros Processos Seletivos (*)		
			Total Geral		
			Vagas	Candidatos	Ingressos
Brasil			2.320.421	5.053.992	1.303.110
	Pública		308.492	2.431.388	287.242
	Privada		2.011.929	2.622.604	1.015.868
Ceará			38.604	156.274	25.595
	Pública		12.198	101.639	10.897
		Federal	4.804	43.475	4.845
		Estadual	7.394	58.164	6.052
		Municipal	-	-	-
	Privada		26.406	54.635	14.698
		Particular	19.145	42.778	9.332
		Comun/Confes/Filant	7.261	11.857	5.366

Fonte: UFC, 2006, com dados do INEP.

b) As negociações de interesses políticos, no âmbito do Poder Executivo federal caracterizam o segundo fluxo. Não foram sugeridas ações do Poder Executivo estadual nessa fase, por parte dos entrevistados. Também não foram localizadas ações efetivas do Governo do Ceará (e de suas Secretarias) que representassem influência direta na concretização do *Campus Avançado* da UFC no Cariri;

c) O terceiro fluxo é formado pela solução já conhecida, disponível e viável: a criação de um *campus* avançado.

Cumpramos ressaltar que, na Arena da Interiorização (Figura 17), os fluxos permaneceram praticamente os mesmos da Arena da Incorporação, o que serve de questionamento para as razões de no primeiro momento a criação da IFES cariense não ter sido viabilizada. Do ponto de vista econômico, a criação de um novo *campus* universitário, quase que concomitante à negativa da proposta de incorporação de três instituições, parece ser paradoxal e contraditória. Uma análise racional sobre esses dois processos indicaria não haver sentido em negar a incorporação e autorizar a criação de uma nova unidade acadêmica. Então, porque a UFC *Campus* Cariri deu certo e a UFCariri, não? A resposta está em dois fatores: as janelas de oportunidade e a ação dos *policy entrepreneurs* nesta nova arena.

A política de interiorização movida pelo Reuni figurou como a janela de oportunidade para a criação do *Campus* da UFC no Cariri. A ação política deixou de ser endógena – promovida por parlamentares caririenses – para dar lugar a uma iniciativa exógena, caracterizada pelo protagonismo da Administração Superior da UFC ao encampar a política federal do Reuni. O Reuni foi uma política pública responsável pelo notável financiamento da expansão da UFC, que priorizou o movimento O Plano Diretor Físico do *Campus* da UFC no Cariri, em 2006, justificara sua interiorização pelo Ceará. a escolha de Crato e Juazeiro do Norte, unidos à Barbalha, como o ponto de referência, no território cearense, para a criação de uma nova unidade acadêmica. Esse objetivo se alinhava com as necessidades locais por vagas públicas federais de ensino superior. Todavia, o mesmo documento deixou claro que a UFC já tinha identificado no Cariri um espaço crucial para a expansão da universidade, mas nunca havia tido o aporte financeiro para tal. Portanto, o Reuni se caracterizou como a janela de oportunidade para que os três fluxos se encontrassem.

Sanadas as dificuldades de cunho financeiro, a janela de oportunidade do Reuni condensou os três fluxos (demanda local, interesses políticos e a solução pela criação do *campus*) sob a forma de uma nova unidade acadêmica da UFC no Cariri. Contudo, a implementação da política pública por si só não seria suficiente, tal como indicou a Arena da Incorporação. Foi necessária a intervenção dos *policy entrepreneurs* nessa nova etapa. Criar uma unidade acadêmica baseada em três cidades diferentes – ainda que próximas umas às outras – não poderia ser realizada somente por uma instituição historicamente e geograficamente distante do Cariri. Era preciso estabelecer as parcerias com os atores sociais diretamente beneficiados. Assim, entraram em cena dois grupos de empreendedores de política pública: os agentes (servidores) públicos da UFC e os agentes políticos municipais de Juazeiro do Norte e Crato.

Do lado da UFC, os agentes públicos assumiram a responsabilidade de estruturar administrativo e pedagogicamente o novo *campus* no Cariri. Foram criadas as estruturas administrativas – a exemplo da Direção do *Campus*, ocupada nos primeiros anos por professores lotados nos *campi* de Fortaleza – e foram definidos os cursos de abertura da unidade acadêmica no âmbito da graduação (devidamente mencionados na dimensão anterior). Além disso, coube à UFC projetar as unidades de Crato e Juazeiro do Norte, posto que a unidade de Barbalha já havia sido estabelecida. Foi neste ponto que a ação dos atores sociais dos municípios juazeirense e cratense foi requerida.

O Plano Diretor Físico do *Campus* da UFC no Cariri atesta que, depois de decidida a criação do *campus*, procedeu-se à escolha dos terrenos nas duas cidades onde a universidade iria se

instalar. Pelo texto, o Município do Crato ofereceu um terreno (onde hoje está sediado o *Campus* Crato da UFCA) e o Município de Juazeiro do Norte ofertou três à escolha da UFC. A partir de um estudo técnico, a universidade optou por um imóvel de 20 hectares, que atualmente abriga a sede da UFCA e seu *Campus* Juazeiro do Norte. Além disso, esta Prefeitura se responsabilizou, segundo o documento, pela transferência da propriedade do terreno, construção das vias de acesso e disponibilização de água potável e energia elétrica (UFC, 2006). Portanto, parece lícito afirmar que, num primeiro momento, a relação entre a UFC e as prefeituras municipais locais pareceu ser harmônica e proveitosa.

Contudo, essa harmonia foi contradita pelos Entrevistados 1, 2, 5, 6 e 13. Para eles, a relação da UFC com a Prefeitura Municipal de Juazeiro do Norte nunca foi consagrada pela boa execução das obrigações por parte do poder público municipal. Houve repetidos atrasos na execução das obras de infraestrutura que ficaram a cargo daquele município. As vias de acesso ao *campus* só foram devidamente pavimentadas no ano de 2016, dez anos após o início dos primeiros cursos. Além disso, foram relatadas demoras na eletrificação e disponibilização de água encanada ao terreno do *campus*. Isso provocou significativa demora na execução da obra da primeira etapa e, conseqüentemente, do processo de implantação daquele *campus* universitário. O *campus* do Crato também observou dificuldades em sua construção, o que ocasionou desconfortos para os alunos e professores do Curso de Agronomia.

Ainda que as dissonâncias das tratativas entre a UFC e as prefeituras municipais de Crato e de Juazeiro do Norte tenham provocado atrasos na construção das sedes dos dois *campi*, é fato que o *Campus* Cariri foi instalado. A política pública do Reuni permitiu uma unidade acadêmica avançada da UFC naquela porção do Ceará. Contudo, um questionamento perdura: por que a UFCariri não foi implementada, posto que seu projeto tramitou concomitante à chegada do ex-Presidente Lula da Silva à Chefia do Executivo nacional e também da primeira fase do Reuni? A resposta novamente está na análise da atuação dos *policy entrepreneurs* nos dois momentos.

Quando da proposição da UFCariri, a heterogeneidade das legendas partidárias dos parlamentares envolvidos no projeto revelou que fora um movimento político pautado muito mais no sentido da *policy* do que da *politics*. Ou seja, importava sobremaneira que o Poder Público atendesse a uma demanda caririense, pouco importando se os congressistas envolvidos pertenciam a determinados grupos políticos. É sabido, na contramão, que os resultados políticos e eleitorais seriam apropriados, pois no Brasil pouco importam os partidos políticos; sobressaem as pessoas que foram os expoentes de políticas públicas de alto impacto social. Todavia, essa mesma condição multipartidária parece ter provocado um efeito indesejado: o

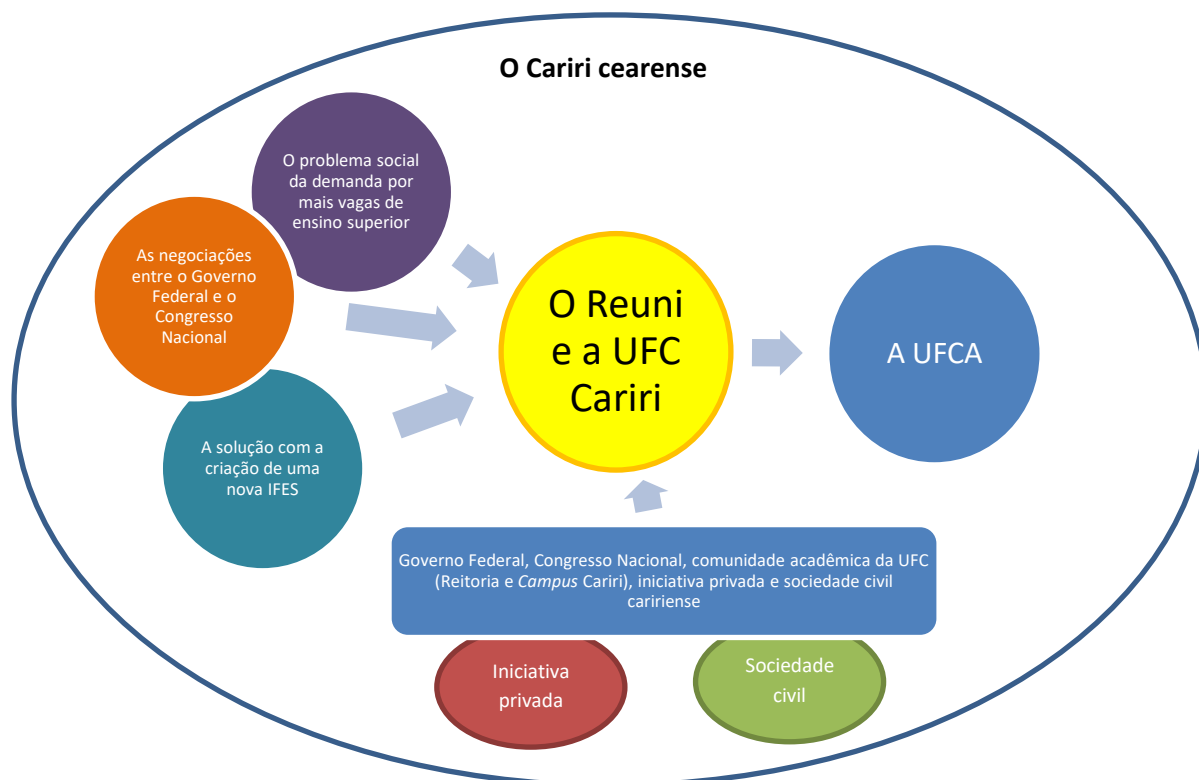
pouco (ou nenhum) apoio do Poder Executivo. Na pesquisa não foi encontrada nenhuma manifestação da Presidência da República (ou de seus órgãos suplementares) a favor da UFCariri, mesmo com a execução da primeira fase do Reuni. O que se quer afirmar é que a Chefia do Executivo Nacional é um importantíssimo *policy entrepreneur*, e sua ausência em um *policy process* pode ser determinante para o resultado.

Em contrapartida, não foi isso o que ocorreu na fase da Arena da Interiorização. O Reuni foi umas das principais políticas públicas de alto impacto social do governo do Presidente Lula da Silva, quando o Poder Executivo federal agiu para que as universidades fossem expandidas e interiorizadas. Quando questionados acerca dos fatores facilitadores de criação do *Campus* da UFC, praticamente todos os entrevistados para este estudo apontaram o Reuni direta ou indiretamente como o principal vetor desse processo. A chegada da UFC no Cariri, segundo eles, fez parte de uma mudança administrativa nacional, que priorizou e democratizou o acesso de todas as regiões do país à educação superior federal.

Ou seja, ainda que os fluxos nas duas Arenas tenham sido praticamente os mesmos, a força dos *policy entrepreneurs* foi fundamental para que a UFCariri sucumbisse e a UFC *Campus* Cariri lograsse êxito. Além disso, revela-se a capacidade da influência política nos processos de política pública e na definição da agenda política do país. E essa força política se materializa nas janelas de oportunidade. Se no caso da UFCariri a janela era a pré-existência de três instituições isoladas de ensino superior, com a vantagem da não imposição orçamentária de novos cargos e vagas de alunos, no caso da UFC *Campus* Cariri essa janela foi alargada como uma política pública própria, que produziria novas políticas públicas a partir de sua execução. Os ganhos institucionais, sociais, econômicos e, sobretudo, políticos, seriam (e efetivamente foram) potencializados nesse novo arranjo político-institucional revelado pela Arena da Interiorização. Mas, novamente, a sociedade civil não foi incluída nesse processo. A criação do *Campus* da UFC no Cariri representou uma significativa novidade no seio dos grupos sociais, que nada participaram das tratativas de estruturação daquela nova unidade acadêmica da UFC. Tal como na Arena anterior, tanto a sociedade quanto a iniciativa privada foram mantidos como “satélites”, orbitando a criação da UFC Cariri, em que nada puderam contribuir e opinar.

A criação da Universidade Federal do Cariri, a UFCA, deu-se durante a Arena do Desmembramento (Figura 18), terceira e última unidade de análise desta dimensão. Foi criada a partir do desmembramento do *Campus* da UFC no Cariri, de onde decorre o nome da arena que analisa sua montagem política. O recorte temporal compreende os anos de 2011 a 2013.

Figura 18: A Arena do Desmembramento.



Fonte: elaboração própria, 2018.

No ano de 2011 foi dada continuidade ao processo de expansão da educação superior brasileira através do Reuni. Representou o fim da segunda fase do Programa, que compreendeu a reestruturação e expansão propriamente dita (entre 2008 e 2012, período que oportunizou a instalação do *Campus Cariri*) e significou o início da terceira fase do Reuni (entre 2012 e 2014), que tratou de ações voltadas à “implementação de políticas específicas de integração, fixação e desenvolvimento regional” (SESu/MEC, 2014). Ainda segundo a SESu, neste último ciclo do Reuni foram criadas quatro universidades federais, sendo a UFCA uma delas. As tratativas para sua implantação, conforme demonstrado nas análises anteriores, foram da iniciativa direta do Poder Executivo, em um novo momento político do país. Dessa maneira, os fluxos (KINGDON, 1995) desse novo *policy process* foram reconfigurados.

Diferentemente das arenas anteriores, neste campo o primeiro fluxo identificado já não diz mais respeito à ausência de vagas no ensino superior. O *Campus* da UFC já fora criado e os seus primeiros bacharelados já haviam sido criados, com o aumento do número de turmas a cada entrada anual de calouros. Dessa maneira, o primeiro fluxo se alinha com a necessidade de ampliação de vagas e cursos já existentes e pela abertura de novos bacharelados e licenciaturas,

como também de cursos de pós-graduação. O segundo fluxo remontou aos interesses políticos no âmbito do Poder Executivo federal que foram mantidos. Contudo, neste novo contexto, a Presidência da República estava ocupada pela ex-Presidente Dilma Rousseff, que manteve a ampliação da educação superior como uma das suas principais políticas de governo¹⁴⁵. E o terceiro fluxo foi simplificado: se a solução para o problema da falta de vagas de cursos superiores no Cariri já havia sido identificada e (inicialmente) sanada, neste novo momento já havia um *campus* universitário que atendia, ao mesmo tempo, a demanda por uma IES federal e por medidas de integração territorial porque a UFC já estava presente nas três maiores cidades da região.

Assim, a janela de oportunidade para a criação da UFCA praticamente estava pronta: já havia uma instituição federal, vinculada à UFC, que tinha sido estruturada tanto para atender a uma demanda local, como também com o desejo de uma universidade autônoma, segundo o ex-Reitor René Barreira (2006) e o Entrevistado 5. Além disso, do ponto de vista econômico, o Reuni já havia assegurado os recursos necessários para a contratação de novos técnicos e docentes bem como a propositura de novos cursos de graduação e pós-graduação, assim como a construção da infraestrutura necessária para abrigar a UFCA. “Já se pensava que o *Campus* Cariri seria uma universidade nova. Foram criados cursos de áreas diferentes” (Entrevistado 5)¹⁴⁶.

A criação de uma IFES atendeu à demanda local por uma instituição universitária *multicampi* polarizada em uma só cidade. Ou seja, tamanha foi a força política, econômica, social e institucional identificada em Barbalha, Crato e Juazeiro do Norte que foi considerada inviável a estruturação da universidade, demonstrada pelas três Arenas. Essa revelação não foi explicitamente apresentada pelos entrevistados, e tampouco se mostra claramente nos textos dos documentos analisados. Contudo, ela emerge das entrelinhas do prestigioso *status* que Barbalha, Crato e Juazeiro do Norte têm, isoladamente ou juntas, tanto para os respondentes quanto aquilo exposto nos dados secundários deste estudo.

O Projeto de Lei que criou a UFCA foi elaborado pela Presidência da República e sofreu pouquíssimas alterações em seu texto durante a tramitação no Congresso Nacional. A proposta do viés *multicampi* permaneceu a mesma para Barbalha, Crato e Juazeiro do Norte, e foram adicionados os municípios de Brejo Santo e Icó. Novamente outra janela de oportunidade foi

¹⁴⁵ O lema da segunda gestão de Dilma Rousseff como Presidente da República, entre os anos de 2014 e 2016, foi “Pátria Educadora”.

¹⁴⁶ Registro de anotação.

aberta para estes dois municípios quando as decisões da criação da UFCA foram elaboradas pelos *policy makers*. Isto é, a interferência política foi crucial durante o *policy process*. O Entrevistado 6, por exemplo, afirmou que o *Campus* Brejo Santo foi escolhido como o local de formação de professores, tendo sido criado o Instituto de Formação de Educadores (IFE) da UFCA. De fato, houve a influência de um importante agente político originário do município, cuja ação foi fundamental para a escolha do novo *campus*: o ex-Deputado Estadual Wellington Landim (PROS/CE)¹⁴⁷.

No dia 09 de junho de 2015, foi publicada uma Nota de Pesar no portal institucional da UFCA expressando as condolências da instituição aos familiares do Deputado Estadual Wellington Landim, em virtude do seu falecimento. A nota fez menção à importância que o agente político tinha para o Município de Brejo Santo, dada a decretação do feriado municipal em razão da data. Em adição, confirmou a importância parlamentar que o falecido deputado teve para a implantação da unidade acadêmica naquela cidade (UFCA, 2015). Essa mesma informação havia sido publicizada por uma reportagem veiculada pelo Portal OKariri no segundo semestre de 2013, que tratou de uma audiência pública para a implantação do IFE em Brejo Santo. Segundo a reportagem, a Reitoria da UFCA foi recepcionada pelo então Deputado Wellington Landim, que afirmou que a chegada da instituição em Brejo Santo significou a “realização de um sonho, de uma luta que começou há mais ou menos 15 anos, o sonho de ter essa universidade” (LANDIM, 2013, apud OKARIRI, 2013).

Nenhum dos entrevistados destacou as razões pela escolha da cidade de Icó como a sede de um dos *campi* da UFCA. Em termos administrativos, o Município de Icó não pertence ao Cariri cearense, mas sim à região – ou território – do Centro-Sul. Logo, supõe-se que essa decisão foi fundamentada pela importância regional de Icó para o Ceará. Historicamente, a cidade foi a terceira vila fundada pelos colonizadores portugueses no estado, no ano de 1738, e mantém preservados alguns casarões e sobrados datados do século XVIII.

Todavia, uma notícia publicada pela Coordenadoria de Comunicação Social e Marketing Institucional da UFC em 27 de janeiro de 2012, relatou que o Prefeito Municipal de Icó naquele momento, Marcos Eugênio Nunes, filiado ao Movimento Democrático Brasileiro

¹⁴⁷ Wellington Landim nasceu no município de Brejo Santo, no Cariri cearense, e faleceu em junho de 2015. Foi Prefeito Municipal de Brejo Santo entre os anos de 1989 e 1993 e Deputado Estadual entre 1995 e 2015, ano de seu falecimento. Foi filiado, do primeiro ao último, ao Partido Trabalhista Renovador (PTR), Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Partido Socialista Brasileiro (PSB) e ao Partido Republicano da Ordem Social (PROS).

(MDB/CE)¹⁴⁸, havia recebido o então Reitor da UFC, Jesualdo Farias, e o atual Reitor da UFCA (Diretor da UFC *Campus* Cariri à época), Ricardo Ness, dentre outros participantes, para tratar da instalação do futuro *Campus* da UFCA em Icó. O teor da publicação veicula uma das negociações que foram feitas entre os atores que atuaram para que a universidade fosse criada naquele município. Contudo, a mesma notícia ressalta a declaração do ex-prefeito Marcos Nunes de que a cidade icoense é uma das três mais antigas do Ceará e possuía diversas edificações históricas (UFC, 2012), adquirindo relevância para a História do estado. Isso indica que essa característica de Icó tenha sido preponderante para a escolha do município para sediar uma unidade acadêmica da nova universidade, ainda que não se possa definir os critérios utilizados para tal definição.

O Entrevistado 1, em outra medida, sugeriu que a decisão pelos *campi* de Brejo Santo e Icó foi uma decisão política e de governo de tornar mais visíveis a localidade e o Centro-Sul do Ceará, a partir de uma política pública de fomento à educação superior federal. A partir dessa assertiva, é possível considerar que uma universidade federal dota um território da condição de polo universitário. Mas, de qualquer maneira, o poder político de determinados agentes foi preponderante para a decisão da inclusão de Brejo Santo e Icó no planejamento da UFCA (Entrevistado 1). Em complemento, a escolha dos diferentes *campi*, para o Entrevistado 6, representou nada mais que o exercício do poder (político) local de cada município no momento da elaboração do projeto da nova universidade. Portanto, segundo o referido respondente, o modo como a UFCA foi concebida exemplifica como a importância de um território pode ser reconhecida pelo poder local (Entrevistado 1).

Assim, é possível perceber, tal como na fase da interiorização, na Arena do Desmembramento o interesse político foi pujante para que as negociações políticas produzissem uma nova universidade. Mas é preciso ressaltar que novos atores foram incluídos nesse processo, dada a reconfiguração do modelo de implantação de novas universidades sob a vigência do Reuni. Isso por que a terceira e última fase dessa política pública foi pautada pela “continuidade das propostas anteriores e a sua complementação com iniciativas específicas de desenvolvimento regional” (SESu/MEC, 2014, p. 35) mas, acima de tudo, pela regionalização da educação superior. Dessa maneira, foi preciso incluir outros *policy entrepreneurs* que não somente os agentes políticos: os agentes públicos, a sociedade civil organizada e representantes da iniciativa privada. E essa foi a grande diferença da Arena do Desmembramento em relação às

¹⁴⁸ O Movimento Democrático Brasileiro (MDB) é a nova denominação do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PSDB).

anteriores. Portanto, compreender como a pluralidade de atores foi articulada e como produziu resultados diretos e indiretos na UFCA é imprescindível para melhor compreender as nuances desse fenômeno.

6.4 A PLURALIDADE DOS ATORES ENVOLVIDOS

A criação de universidades federais, conforme apresentado nas dimensões de análise anteriores, obedece ao rito legal estabelecido pelo arcabouço institucional-normativo do Estado brasileiro. Deve partir deste, necessariamente, a iniciativa para o estabelecimento de uma nova IFES: situar a demanda por vagas públicas de educação superior (entendendo a ausência de uma IES como um problema público) e Reunir, numa mesma janela de oportunidade, os fluxos para a implementação da instituição universitária, como pode ser assumido diante da Teoria dos Múltiplos Fluxos de Kingdon (1995). Este é, basicamente, o processo da política pública que cria uma universidade no Brasil. Esse *policy process* é, na maioria dos casos, capitaneado exclusivamente pelo Poder Público (*policy maker*), cabendo à sociedade receber a política pública proposta, assumindo uma função de cliente (*policy taker*) do Estado como beneficiário das vantagens oferecidas. Isso significa que o público-alvo das políticas públicas, na maioria dos casos, pouco ou nada participa das negociações durante a fase da tomada de decisão. E isso desemboca, em muitos casos, na desconexão entre a ação do Estado e as necessidades dos grupos sociais, reduzindo a efetividade das políticas públicas. Esse é o panorama da ação estadocêntrica, ou seja, pautada majoritariamente pela iniciativa dos indivíduos que integram os grupos do poder político e institucional. Sob uma outra perspectiva, a visão sociocêntrica situa a participação de outros atores durante o processo de implementação de uma política pública. Neste caso, a sociedade civil e a iniciativa privada, por exemplo, podem atuar como coadjuvantes ou coautores em um *policy process* (RAMOS, 2013; BOULLOSA, 2013). O papel legal que o Estado brasileiro ocupa na catalisação da resolução de um problema público autoriza e orienta a inclusão de demais atores, de forma a convergir os esforços e potencializar os efeitos da política pública implementada. O que se espera, dessa forma, é reduzir as assimetrias entre a ação estatal e as necessidades identificadas na sociedade.

No caso da criação de uma universidade federal, quer pela ação estadocêntrica quer pela ação sociocêntrica, o resultado é sempre o mesmo: uma nova IES é instituída. Ou seja, do ponto de vista formal, o efeito sentido é idêntico. Diferentes meios produzirão o mesmo fim. Todavia,

do ponto de vista material, a natureza institucional (estrutura e cultura organizacional, por exemplo) de uma universidade elaborada pela ação sociocêntrica é sensivelmente diversa de uma IFES originada pela ação estadocêntrica. A presença heterogênea de novos atores altera a essência e os resultados de uma política pública. É isso que busca investigar a Teoria da Mirada ao Revés (BOULLOSA, 2013)¹⁴⁹: explicar em que medida a atuação dos atores não-governamentais conduzem e fazem parte do processo das políticas públicas. Segundo a teoria, a política pública assume o campo central do debate, proposições de soluções e ações para os diversos assuntos de interesse público e social. Nessa arena, participam o Estado (representado pelos governos), a iniciativa privada e a sociedade civil organizada, em diferentes aspectos.

No que tange à elaboração e consolidação do perfil institucional da UFCA, uma diferença em relação ao tradicional *policy process* foi sentida: representantes de outras esferas e níveis do Poder Público, do tecido produtivo e da sociedade civil foram convocados a participar. Por isso, a criação da UFCA pode ser considerada como um exemplo de implementação sociocêntrica de uma política pública federal de fomento à educação superior e também desvelar os efeitos produzidos pela pluralidade dos atores nela envolvidos. E, com uma “mirada ao revés”, é possível situar em que medida os diferentes grupos de atores desenvolveram suas ações.

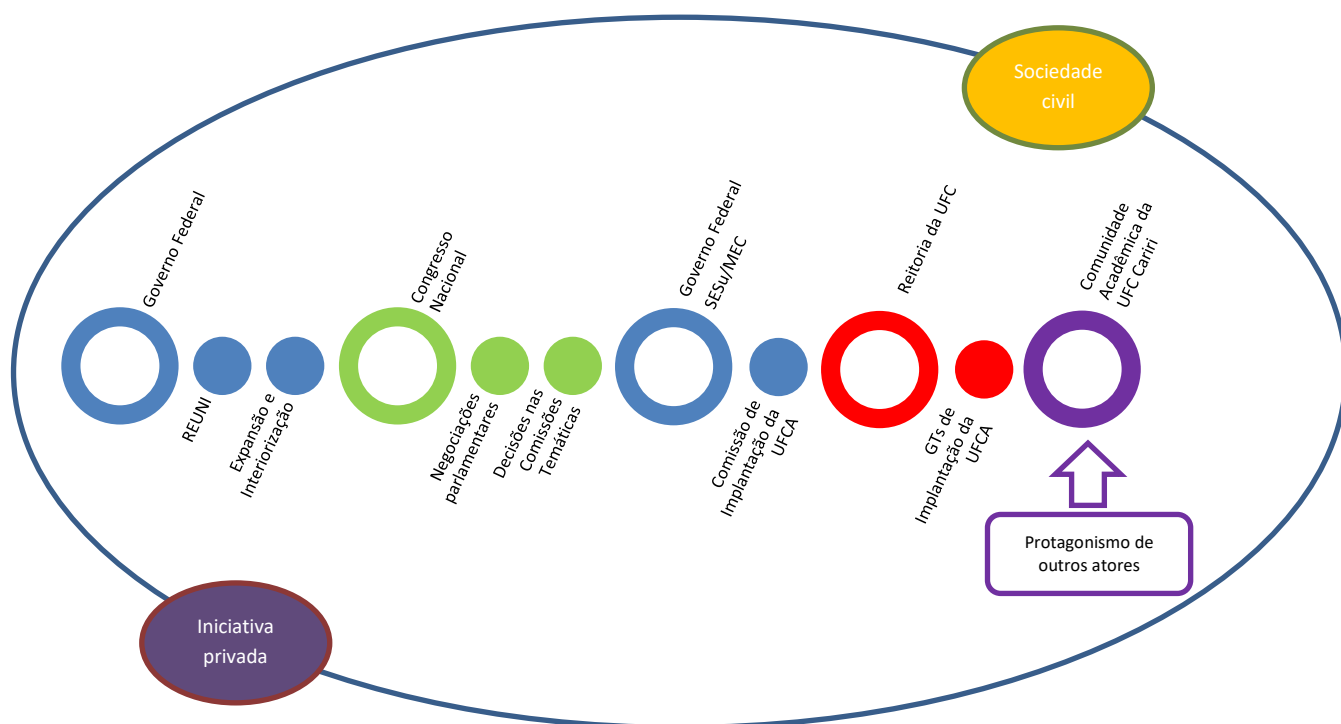
Essas ações, por sua vez, colocaram a UFCA numa posição *avant-garde* de constituição organizacional. Numa perspectiva macro, é possível dizer que a UFCA foi criada tal como qualquer outra universidade brasileira, mas as ações que foram empreendidas pelas pessoas envolvidas nesse processo – identificadas na visão micro – representam um conjunto de inovações organizacionais na definição das diretrizes para a nova instituição. Mas esse tipo de análise só é possível quando é dada ênfase ao *background* das negociações que se reverteram na UFCA. Assim, recorreu-se à Teoria da Mirada ao Revés (BOULLOSA, 2013) para compreender as nuances da ação das múltiplas pessoas que fizeram da UFCA uma universidade *sui generis* em seu processo de constituição. A elaboração gráfica da Teoria da Mirada ao Revés que ilustra esse fenômeno (Figura 19), possibilitou identificar que o protagonismo de outros atores só foi viabilizado após a ação daqueles que tradicionalmente detêm o poder legal e político para tal. Portanto, a implantação da UFCA pode ser considerada uma ação dualcêntrica: em primeiro lugar, agiu a iniciativa política até certo ponto: a garantia legal e institucional – o aval político-institucional – para a efetivação da universidade nos ambientes burocráticos da Administração Pública brasileira. Em segundo lugar, integrou-se a ação dos novos *policy*

¹⁴⁹ Já discutida no capítulo teórico desta tese.

entrepreneurs: de um lado, a Reitoria da UFC, que coordenou os Grupos de Trabalho (GTs) de Implantação da UFCA; e do outro, as pessoas que compuseram esses grupos no âmbito do *Campus* Cariri, efetivamente conectados com as necessidades e interesses da comunidade acadêmica local, que seria a diretamente afetada pela criação da UFCA.

Contudo, tanto a sociedade civil quanto a iniciativa privada praticamente permaneceram “orbitando” todo esse processo. Nesse ponto, nenhum avanço institucional pôde ser observado. Corroborando esse argumento, o conteúdo dos documentos coletados e das falas dos entrevistados, convergiu a concordância de que a participação da sociedade regional, em especial, foi muito baixa ou inexistente. Se por um lado não foi identificada uma iniciativa pela criação da nova universidade, por outro, os próprios GTs não viabilizaram a participação de outros indivíduos. A atuação dos GTs restringiu-se à atuação dos professores e técnicos da UFC, em maior escala, e aos alunos do *Campus* Cariri, em menor grau, ainda que isso não represente uma baixa qualidade das negociações empreendidas e tampouco dos produtos institucionais confeccionados. Assim, analisar a pluralidade de atores envolvidos admite a importância dos agentes que institucionalizaram a UFCA no plano nacional e revela o protagonismo daqueles que atuam nas negociações no plano local/regional pela composição pedagógica e administrativa da UFCA. A Figura 19 ilustra a Linha da Mirada ao Revés (BOULLOSA, 2013) desenhada para identificar os limites de atuação de cada ator envolvido no processo de criação da UFCA:

Figura 19: A Linha da Mirada ao Revés na construção da UFCA.



Fonte: elaboração própria, 2018.

A Figura 19 acima servirá para auxiliar a compreensão de como os diversos atores foram sendo incorporados ao *policy process* que originou a UFCA. À medida que eles se envolvem em torno da universidade, seus papéis são ressaltados. Em toda a arena estabelecida na Figura 19 é possível afirmar que a institucionalização da UFCA foi resultante da ação concomitante de dois principais conjuntos de atores: o grupo de decisão e o grupo de operacionalização. O primeiro grupo envolveu agentes políticos (deputados federais, deputados estaduais cearenses, o Governo do Estado do Ceará e os prefeitos municipais do Cariri, por exemplo) em maior grau; e agentes públicos (técnicos da SESu/MEC e docentes da UFC, dentre outros) em menor grau. Nas dimensões de análise anteriores, foi identificada a ação de três deputados federais – Eudes Xavier (PT/CE); José Guimarães (PT/CE); e Ariosto Holanda (PDT/CE) – conjugada com a iniciativa da Presidência da República, fundamental para que a universidade fosse criada, do ponto de vista formal e legal. A tentativa da UFCariri e a interiorização da UFC com o *Campus Cariri* forneceram as referências para que esses agentes políticos compreendessem a viabilidade de uma instituição universitária federal na região e orientassem seus esforços à abertura da janela de oportunidade para a política pública.

Em que pesem as negociações políticas no Congresso Nacional trataram das questões formais do estabelecimento da UFCA, competiu aos chefes do Poder Executivo estadual e dos municípios-sede dos cinco *campi* da nova universidade contribuir com os aspectos de infraestrutura. Em Barbalha, Crato e Juazeiro do Norte, a estrutura pré-existente do *Campus* da UFC no Cariri foi inteiramente aproveitada, mas foram necessárias significativas intervenções municipais para abrigar a nova instituição. Segundo os Entrevistados 1, 6 e 14, a atuação dos prefeitos das três maiores cidades citadas e do Governador à época, Cid Ferreira Gomes (PDT/CE), concentraram-se em garantir as condições estruturais mínimas para a UFCA. No caso do *Campus* de Brejo Santo, houve a articulação política do ex-deputado estadual Wellington Landim, que viabilizou a cessão de um imóvel para a instalação da unidade acadêmica naquele município¹⁵⁰.

Para o *Campus* Icó, os agentes políticos operaram tanto no nível federal quanto no plano municipal; contribuíram com a disponibilização da infraestrutura para o IESA. Os Entrevistados 7 e 12 corroboraram a imprecisão acerca da decisão política pela inclusão daquele município como uma das sedes acadêmicas da UFCA. Contudo, apontaram que as negociações em Icó foram uma reação às primeiras tratativas iniciadas pelos agentes públicos da UFC, em especial o ex-reitor prof. Jesualdo Farias, e da UFCA, pelo atual reitor prof. Ricardo Ness. Entre os anos de 2012 e 2013, a Reitoria da UFC tratou com o prefeito municipal de Icó, à época, Marcos Eugênio Nunes (MDB/CE), acerca da disponibilização de espaços físicos para a instalação das atividades acadêmicas e administrativas do IESA.

Segundo o Entrevistado 12, o compromisso da Prefeitura Municipal de Icó (PMI) foi assumido ainda no ano de 2013 perante a Reitoria da UFC. Foi acordado que aquele ente municipal se encarregaria de fornecer os imóveis à universidade e a garantia do fornecimento de linhas telefônicas, energia elétrica, água potável e a realização de obras civis de reforma predial. Com o advento da lei de criação da UFCA, a Vice-reitoria assumiu as negociações com a PMI. Pelo relato do entrevistado, foi decidido conjuntamente entre as duas instituições o uso, por comodato, de dois imóveis no centro da cidade: um para abrigar o Escritório do *Campus* Icó, e outro para instalar os primeiros cursos de graduação do IESA, restando definido a Escola Municipal Lourdes Costa. “Houve uma ‘luta em paralelo’ para a alocação das salas de aula.

¹⁵⁰ Entre os anos de 2014 e 2015, o Instituto de Formação de Educadores (IFE/UFCA) funcionou nas instalações de um imóvel por um termo de comodato celebrado entre o Governo do Ceará e a universidade. Em julho de 2015, o governador cearense Camilo Santana sancionou um termo de cessão do mesmo imóvel à universidade. Fonte: <http://www.ceara.gov.br/2015/07/28/governador-sanciona-termo-de-uso-da-universidade-federal-do-cariri-para-fins-educacionais/>. Acesso em: 24 fev. 2018.

Fizeram visitas a várias escolas municipais e estaduais até a definição do primeiro lugar” (Entrevistado 12)¹⁵¹. Ao mesmo tempo, a Reitoria da UFCA havia iniciado as negociações para a obtenção de um imóvel que comportasse a construção da sede definitiva da unidade acadêmica em Icó. Segundo os Entrevistados 7 e 12, foi identificado que o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS) possuía amplos terrenos na zona rural do município, com as vantagens de não serem distantes do centro urbano e disporem de oferta de água encanada e energia elétrica. O DNOCS é um departamento que pertence à Administração Pública federal e, portanto, as negociações entre a UFCA e o DNOCS se nivelaram no plano federal. Porém não foi possível concretizar um acordo e a UFCA não obteve um imóvel conforme pretendido¹⁵².

No que concerne ao grupo de operacionalização da UFCA, a pluralidade e a heterogeneidade dos atores envolvidos se mostraram mais aparentes. No início do ano de 2012, mediante as primeiras deliberações no plano federal destinadas ao desmembramento do *Campus* da UFC no Cariri, foram iniciadas as negociações de criação da UFCA, ainda que o processo do PL 2.208/2011 não estivesse concluído. Foi suficiente apenas a aprovação do projeto de lei na Comissão de Trabalho e na Comissão de Educação da Câmara Federal em 2012 (UFC, 2012), para que o MEC, em maio daquele ano, instituisse a Comissão de Implantação da Universidade Federal do Cariri (MEC, 2012). A partir de uma composição significativamente heterogênea e multinível, a Comissão agregou dez diferentes componentes: dois membros da Administração Pública direta (técnicos do MEC); cinco representantes da Administração Pública indireta (docentes da UFC); um representante de uma empresa pública (o Banco do Nordeste do Brasil – BNB); um representante da iniciativa privada do Cariri (pertencente ao Sindicato das Indústrias de Calçados e Vestuário de Juazeiro do Norte e Região); e um membro da sociedade civil organizada caririense, representando a Associação Cristã de Base (ACB). Com isso, o MEC institucionalizara a realização de “estudos e atividades para o planejamento institucional, a organização da estrutura acadêmica e curricular, administração de pessoal, patrimônio, orçamento e finanças, visando atender os objetivos previstos no Projeto de Lei” (MEC, 2012). Esta ação ministerial configurou-se, portanto, como o primeiro reflexo da pluralidade de atores envolvidos na criação da UFCA.

Sob a presidência do prof. Jesualdo Farias (ex-reitor da UFC), em 2012, a Comissão de Implantação organizou os sete Grupos de Trabalho que atuaram no planejamento acadêmico e

¹⁵¹ Registro de anotação.

¹⁵² Este aspecto será melhor abordado na dimensão de análise seguinte: Motivações e Articulação dos Interesses.

administrativo da UFCA. E foi nesse momento que ocorreu a inflexão da implementação da política pública que criou a universidade, conforme a Teoria da Mirada ao Revés (BOULLOSA, 2013): o Poder Público (político), representado pelo Estado diretamente constituído, delegou a institucionalização da nova IFES no Cariri aos grupos constituídos para tal finalidade (ainda que integrado por membros da Administração Pública indireta), nos quais outros atores participaram desse processo. Em outras palavras, a Mirada ao Revés aponta a mudança paradigmática que transferiu a responsabilidade pela montagem da UFCA da iniciativa estatal (na visão estadocêntrica) para a atuação social (sob a condição sociocêntrica) no momento em que foram instituídos os GTs de: Aspectos Físicos; Aspectos Organizacionais; Tecnologia da informação (TI); Assuntos Acadêmicos; Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI); Consolidação do *Campus*; e Assistência à Comunidade Acadêmica (UFC, 2012), organizados por uma Direção Geral composta pela Direção do *Campus* Cariri.

Todavia, esse novo *modus operandi* de instituir uma nova IFES deveu-se ao momento político institucional que os Governos de Lula da Silva e Dilma Rousseff haviam estabelecido para o país. A terceira fase do REUNI – a expansão propriamente dita – foi pautada pela regionalização da educação superior (SESu/MEC, 2014), e para que isso fosse possível era preciso incorporar as características locais nas negociações da estrutura de cada nova universidade. Assim, coube à Comissão de Implantação da UFCA congregar pessoas de diferentes posições sobre a questão durante a fase de desmembramento do *Campus* da UFC no Cariri.

Tão logo a Reitoria da UFC implantou os sete GTs, em 2012, tanto a comunidade acadêmica quanto a sociedade local foram convidadas a participar das atividades que culminariam na proposta de estruturação da UFCA. Dentre o grupo dos entrevistados para este estudo, dez deles são agentes públicos (técnicos ou docentes do anterior *Campus* Cariri) (Entrevistados 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10 e 11) que participaram diretamente de pelo menos um dos grupos de trabalho de planejamento da UFCA. Para todos eles, os GTs foram determinantes para a composição das estruturas administrativas e acadêmicas da universidade *in progress*.

As atividades documentadas da fase de planejamento da UFCA contribuem para a compreensão da articulação dos atores durante a fase de operacionalização do projeto da nova universidade. No que consta do Ambiente Colaborativo da UFCA¹⁵³, foram realizados três tipos de ações para que a estruturação da universidade fosse deliberada: a) oito Reuniões nas cidades de Juazeiro

¹⁵³ O Ambiente Colaborativo da UFCA é uma plataforma virtual na Internet onde foram armazenados os resultados da ação da Direção Geral e de cada um dos GTs de Implantação da UFCA. Esse ambiente pode ser acessado no sítio: http://www.ufca.edu.br/wiki/doku.php?id=ufca&#atividades_e_eventos.

do Norte e Barbalha, entre setembro de 2011 e outubro de 2012; b) dois seminários em Juazeiro do Norte e Barbalha, em junho de 2012 e abril de 2013, respectivamente; e c) duas audiências públicas em Brejo Santo e Icó, nos meses de abril e maio de 2012, respectivamente.

Cumprir dizer que a Reitoria da UFC esteve mais presente nos momentos de início e de finalização do trabalho dos GTs, de maneira que a comunidade acadêmica do *Campus* Cariri tivesse mais autonomia nas negociações do desenho institucional da UFCA. Esse fato foi corroborado pelos Entrevistados 2, 3, 4, 5, 6 e 9, que afirmaram que a maioria dos assuntos discutidos no âmbito dos grupos de trabalho foi fruto das necessidades identificadas no seio da comunidade acadêmica do próprio *Campus* Cariri. Para esses informantes, coube à Reitoria da UFC, à época, oportunizar os recursos disponíveis para que os GTs realizassem as tratativas necessárias à construção da UFCA.

No que tange à atuação específica de cada Grupo de Trabalho, é possível apontar o grau de envolvimento dos diferentes atores sociais durante a fase operacional de criação da UFCA. A análise dessa interação ajuda a conhecer em que medida a estimada regionalização (ou territorialização, para fins deste estudo) da educação superior efetivamente se concretizou nesse processo. Para tanto, este estudo assumiu a premissa de que a maior variedade de atores sociais envolvidos nas negociações operacionais da universidade a dotaria de elementos regionais diversos, compondo o “corpo” do território mais amplo (HISSA, 2009) do Cariri, refletido na UFCA. Assim, compreender as contribuições de cada grupo de *policy entrepreneur* desvela em quais componentes organizacionais a UFCA é mais ou menos territorializada. A atuação dos GTs de Implantação foi analisada tendo como base dois tipos de participação: a) a composição dos grupos de trabalho; e b) a presença nas atividades internas e externas promovidas por cada GT. De modo a enfatizar a diversidade das pessoas envolvidas, este estudo se baseou no conjunto dos relatórios publicados e disponibilizados na Internet através da plataforma virtual do Ambiente Colaborativo da UFCA, e considerou a existência de seis grupos: i) docentes da UFC Cariri; ii) técnicos da UFC Cariri; iii) alunos da UFC Cariri; iv) membros da sociedade civil organizada; v) representantes da iniciativa privada; e vi) agentes políticos.

Para cada GT foi elaborado um gráfico do tipo “radar”, capaz de ilustrar as relações entre os grupos de atores na comparação entre as duas modalidades de participação. Considerando-se que os GTs tiveram um curto tempo de tempo de trabalho (entre 2011 e 2013), o que provavelmente prejudicou o envolvimento de mais pessoas, o nível de participação foi medido da seguinte maneira:

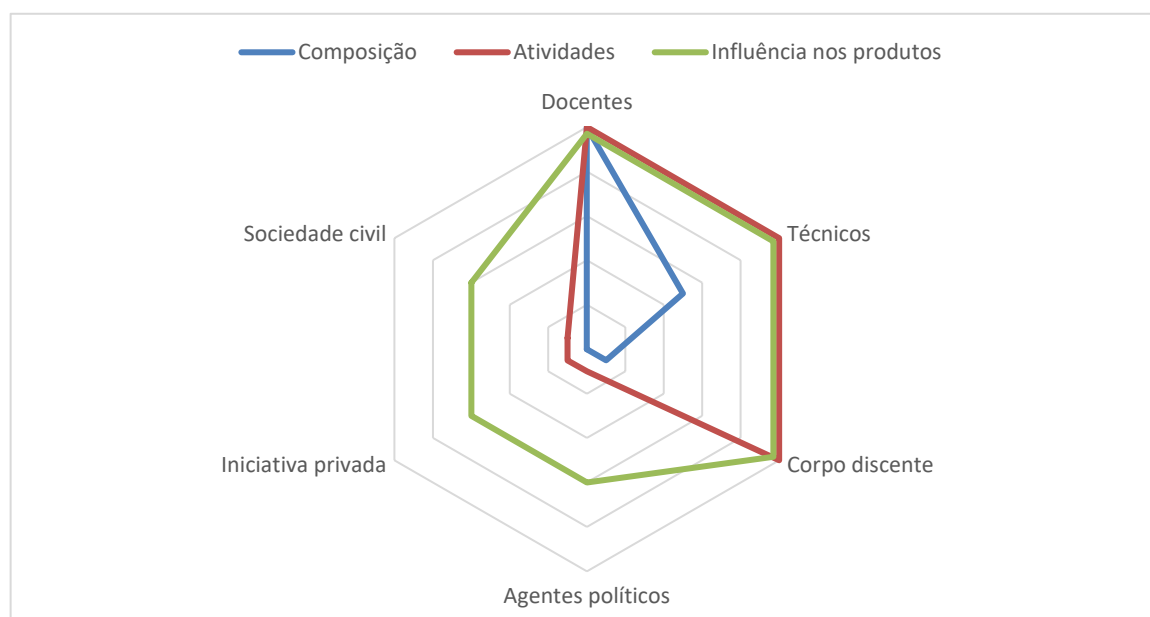
I – Na composição dos GTs, do total de membros: a) de 70% a 100% de presença de cada grupo = alta participação; b) de 30% a 69% de presença de cada grupo = média participação; e c) de 0% a 29% de presença de cada grupo = baixa participação;

II – Nas atividades empreendidas pelos GTs, menção à presença no total realizado: de 70% a 100% de presença de cada grupo = alta participação; b) de 30% a 69% de presença de cada grupo = média participação; e c) de 0% a 29% de presença de cada grupo = baixa participação.

Por sua vez, a distância das retas nos raios entre o vértice e os ângulos dos hexágonos em cada gráfico indica uma alta participação (quando a reta se aproxima do ângulo), uma média participação (quando a reta está equidistante entre o ângulo e o vértice) e uma baixa participação (quando a reta se aproxima do vértice).

O primeiro GT discutiu os aspectos do Plano de Desenvolvimento Institucional, o PDI. Teve como principal função discutir a futura natureza organizacional da UFCA. Portanto, a elaboração do PDI foi considerada um aspecto de relevante interesse institucional, posto que esse documento iria orientar a elaboração do Projeto Pedagógico, do Regimento e do Estatuto da universidade. Segundo informações constantes na página do GT PDI no Ambiente Colaborativo da UFCA¹⁵⁴, o trabalho do grupo pode ser agrupado em duas frentes de atuação: a reflexão do papel da universidade, no sentido de orientar o trabalho deste e dos demais GTs; e a elaboração da Carta de Princípios a partir da mobilização da comunidade acadêmica do *campus*, da sociedade civil organizada (movimentos sociais), da iniciativa privada e dos agentes políticos interessados.

¹⁵⁴ Disponível em: <<http://www.ufca.edu.br/wiki/doku.php?id=ufca:gt-pdi#relatorios>>. Acesso em: 25 fev. 2018.

Gráfico 1: O GT PDI.

Fonte: elaboração própria, 2018.

No que tange à participação das pessoas na composição do GT PDI, pode-se afirmar que os agentes públicos compuseram a maioria dos seus membros. Foi coordenado por um professor do *Campus Cariri*, e contou com a atuação de mais seis docentes e três técnicos administrativos (todos da UFC *Campus Cariri*) em sua equipe permanente. Do corpo discente, a participação restou restrita à atuação de um bolsista, que aparentemente realizou apenas trabalhos técnicos.

Já em relação às atividades relatadas, está disponibilizado um total de 10 Reuniões, 01 seminário e 04 consultas (audiências) públicas. Dentre estas, podem ser destacadas aquelas onde a atuação de outros atores sociais foi ressaltada. O GT PDI Reuniu-se, pelo menos, uma vez com dois representantes da Câmara de Dirigentes Lojistas (CDL) (a iniciativa privada) de Juazeiro do Norte e um agente político de Juazeiro do Norte (em março de 2012), um agente político do Congresso Nacional (em março de 2012), e um agente público da Universidade Federal de Santa Catarina (USFC) (em abril de 2012). Três consultas públicas constaram em conjunto com outros grupos: uma com o setor educacional de Crato (em março de 2012), e duas com a sociedade civil de Icó e de Brejo Santo (ambas em maio de 2012). E, para o Entrevistado 3 (2016), nesses momentos a sociedade se fez mais presente. Assim, de um total de 15 atividades – internas e externas – a contribuição de atores sociais exógenos à UFC Cariri foi sentida em 06 delas. Nas outras 09, assumiu-se a atuação exclusiva dos membros endógenos à universidade considerando que as informações a respeito não são precisas.

Pela visualização do Gráfico 1, a composição, as atividades e a influência nos produtos ficaram concentradas nos atores pertencentes à universidade, ou seja, ao grupo endógeno da UFC Cariri. Isso pode revelar que os resultados da ação do GT PDI são um espelho da compreensão que esses agentes têm sobre a natureza institucional de uma universidade, reduzindo o caráter de diversidade das decisões tomadas no nível do GT.

Todavia, o Entrevistado 3, apesar de assentir que a participação da comunidade externa à UFC Cariri foi baixa durante o processo de desmembramento do *Campus*, nas audiências públicas ela esteve presente e foi ouvida. Esse fato, por conseguinte, resultou nos produtos finais do grupo de trabalho, e foi importante para a concepção institucional da UFCA. Portanto, no que concerne aos aspectos qualitativos da atuação do GT PDI, a participação dos demais grupos de atores parece ter exercido alguma influência na Carta de Princípios da UFCA, a despeito da baixa presença nas atividades realizadas. No que consta na página do GT PDI no Ambiente Colaborativo da UFCA e na versão final da Carta de Princípios publicada em outubro de 2012¹⁵⁵, foram incorporadas também as demandas da iniciativa privada do Cariri e dos movimentos sociais. Isso serviu para equilibrar as forças e as ações de cada *policy entrepreneur* na discussão conceitual da nova universidade.

Contudo, isso não pareceu impedir outra importante consequência da atuação do GT PDI: a inclusão da cultura como um pilar da ação universitária, ao lado do tripé do ensino, pesquisa e extensão. Isso só foi possível, segundo o Entrevistado 3, em razão de que a cultura foi vista como “algo menos folclórico”. Em outras palavras, resultou da ação do GT PDI a constatação de que o Cariri é um território regionalmente reconhecido como um polo cultural, e por isso a nova universidade deveria promover a cultura regional. Ainda para o mesmo entrevistado, a cultura foi considerada como o amálgama entre ensino, pesquisa e extensão, o que contribuiu para que a UFCA se configurasse como inovadora e diferenciada; por meio da cultura estabeleceria uma nova relação com a comunidade local. Como consequência, a UFCA é hoje uma das poucas universidades federais do Brasil que têm uma Pró-reitoria de Cultura.

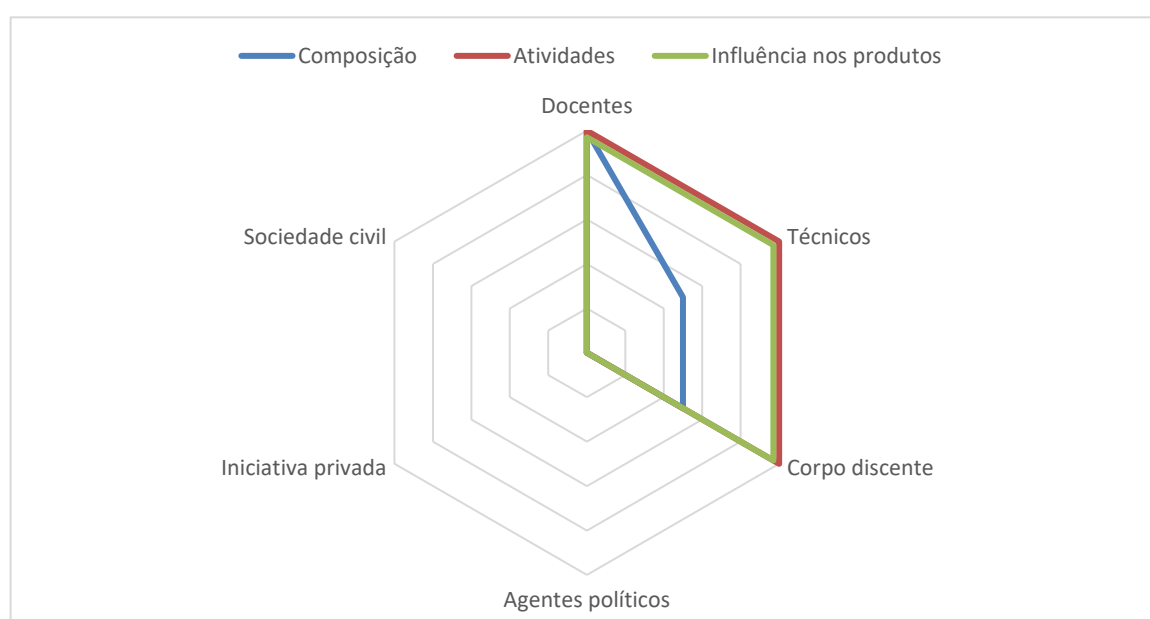
O segundo GT tratou dos Assuntos Acadêmicos durante a transição da UFC Cariri para a UFCA. Sua atuação deu conta da estruturação dos novos cursos de graduação e da adequação destes aos já existentes, bem como discutiu a estruturação dos cursos de pós-graduação. Além

¹⁵⁵ Disponível em: <<http://www.ufca.edu.br/wiki/lib/exe/fetch.php?media=ufca:geral:ufca-carta-de-principios-v2-18-10-2012.pdf>>. Acesso em: 25 fev. 2018.

disso, foi responsável por deliberar sobre a estrutura acadêmica da UFCA em centros ou unidades acadêmicas.

Tal como no GT anterior, este Grupo foi coordenado por um docente, que contou com a presença de cinco outros professores do próprio *Campus*, uma técnica e uma aluna de graduação como membros do corpo permanente. Mais de quarenta e cinco pessoas integraram o corpo de colaboradores, dentre os quais pelos menos vinte e cinco são docentes, três são técnicos e seis pertencentes ao alunado da UFC Cariri. Com um total de 53 membros, este foi o GT com o maior número de integrantes durante a fase de operacionalização da UFCA. Isso provavelmente tenha se dado pelo fato de que os assuntos acadêmicos interessam em maior grau todos, uma vez que diz respeito àquilo que se aplica diretamente ao trabalho dos docentes e dos cursos de graduação e pós-graduação.

Gráfico 2: O GT Assuntos Acadêmicos.



Fonte: elaboração própria, 2018.

No que tange as atividades empreendidas, não estão mais acessíveis as atas das Reuniões realizadas pelo GT entre os anos de 2012 e 2013 no Ambiente Colaborativo da UFCA¹⁵⁶. Portanto, não foi possível verificar se houve pessoas externas à universidade participando das

¹⁵⁶ Disponível em: <http://www.ufca.edu.br/wiki/doku.php?id=ufca:gt-aspectos_academicos>. Acesso em: 25 fev. 2018.

decisões do Grupo. Segundo o Entrevistado 5, que foi membro do GT, a participação da sociedade foi “fraquíssima”, ao tempo em que alguns indivíduos atuaram “negativamente” nas atividades executadas. Para o respondente, uma participação negativa diz respeito à ação de determinadas pessoas que dificultaram as ações do GT. Contudo, a indicação de uma Reunião de trabalho em junho de 2012 sugeriu ter sido discutida a necessidade de se considerar a implantação da Graduação Interdisciplinar (Bacharelado Interdisciplinar idealizado por Almeida Filho, 2008) na nova universidade, bem como discutir a materialização de centros temáticos (unidades acadêmicas) diante da relação entre novos cursos e as tendências de mercado.

No aspecto qualitativo, a ação do GT de Assuntos Acadêmicos foi crucial para a determinação das sete unidades que compõem o quadro organizacional atual da UFCA: o Centro de Ciências Agrárias e da Terra (atual Centro de Ciências Agrárias e da Biodiversidade – CCAB) no *Campus Crato*; o Centro de Ciências Humanas, Comunicação e Artes (atual Instituto Interdisciplinar de Sociedade, Cultura e Artes – IISCA), o Centro de Ciências Sociais Aplicadas e Economia Criativa (atual Centro de Ciências Sociais Aplicadas – CCSA), e o Centro de Exatas e Tecnologia (atual Centro de Ciências e Tecnologia – CCT), no *Campus Juazeiro do Norte*; a Faculdade de Medicina (mantida, FAMED) no *Campus Barbalha*; o Instituto de Estudos do Semiárido (mantido, IESA) no *Campus Icó*; e o Centro de Formação de Professores (atual Instituto de Formação de Educadores – IFE), no *Campus Brejo Santo*. Sobre este último, importa salientar que seu planejamento foi resultante de uma ação inédita do grupo que compôs o GT de Assuntos Acadêmicos, segundo o Entrevistado 5. Esse foi o nascedouro do Bacharelado Interdisciplinar em Ciências da Natureza e Matemática, oferecido no atualmente IFE/UFCA.

Também importa ressaltar que foram propostas sete novas graduações para a universidade vindoura, todas justificadas a partir de necessidades do território caririense de profissionais nas áreas de Audiovisual, Ciências Contábeis, Computação, Engenharia Geológica, Museologia, Medicina Veterinária e Química. Todas essas propostas foram aprovadas pelo Conselho Superior (CONSUP) da UFCA no ano de 2015, mas apenas Ciências Contábeis, sob a responsabilidade do CCSA, está em fase de implantação. Restrições orçamentárias foram apontadas como o motivo da não implantação dos bacharelados restantes.

O Gráfico 2 serve para ilustrar como o debate acerca dos assuntos acadêmicos foi composto, em sua maioria, por professores da instituição. Isso não representou óbice, todavia, à realização de atividades empreendidas pelos três grupos de atores (professores, técnicos e alunos), que

culminaram em produtos para as negociações para a criação da UFCA. Diferentemente do GT anterior, no que disse respeito aos assuntos acadêmicos, os agentes políticos, a sociedade civil e a iniciativa privada não participaram e não influenciaram as ações deste GT.

O terceiro GT abordou os Aspectos Organizacionais da universidade entre 2012 e 2013. Segundo o Ambiente Colaborativo da UFCA, este GT teve como metas a propositura de um organograma e a definição dos seus princípios norteadores. O coordenador foi um docente do *campus*, auxiliado por quatro docentes, uma técnica e dois alunos da UFC Cariri. Suas atividades foram empreendidas entre os meses de maio de 2012 e abril de 2013.

No que concerne à participação das pessoas na composição deste GT, a agregação de grupos sociais externos à universidade foi nula, e o envolvimento da comunidade acadêmica foi pouco expressivo. Para o Entrevistado 4, componente do grupo à época, o baixo interesse das pessoas em compor o GT de Assuntos Organizacionais foi explicado, em parte, pelo pouco interesse em discutir os aspectos de estruturação organizacional, que demandaria esforço técnico e gerencial, limitando o Grupo a um número reduzido de integrantes. Por outro lado, essa equipe viu-se sobrecarregada de trabalho, o que também serviu para desestimular negociações operacionais de criação da UFCA. Apesar das dificuldades, a experiência serviu para que os membros mais engajados se revelassem como os indivíduos mais interessados em contribuir com a estruturação da nova universidade (Entrevistado 4).

Gráfico 3: O GT Aspectos Organizacionais



Fonte: elaboração própria, 2018.

O Gráfico 3 acima revela o grau de concentração dos docentes na composição, nas atividades e na influência nos produtos oriundos do GT. No entanto, a diminuta equipe do GT conseguiu imprimir na estrutura administrativa e acadêmica da UFCA características que a tornaram diferenciada. No que concerne à execução das atividades, o foco de atuação do GT enumerou quatro principais pautas: a definição da estrutura das pró-reitorias; o balizamento dos órgãos suplementares e de apoio à Administração Superior da nova universidade; a estruturação das unidades administrativas e acadêmicas (departamentos *vs* centros); e os órgãos de apoio em cada *campus* (coordenadorias, setor administrativo etc.). Todas essas questões foram inteiramente discutidas no ambiente interno da UFC. A única ação registrada que contou com um membro externo foi do ex-Reitor da Universidade Federal da Bahia, Naomar de Almeida Filho, para apresentar e explicar o Bacharelado Interdisciplinar (BI). Tanto o GT de Aspectos Organizacionais quanto o GT de Assuntos Acadêmicos avaliaram que implantar os BIs seria uma atitude de vanguarda, mas a ideia foi posteriormente abandonada. Assim, ainda que para Almeida Filho (2008) os Bacharelados Interdisciplinares representaram um avanço para o conhecimento científico e de nível superior do país, essa aposta não foi encampada pela UFCA. Provavelmente a não inclusão de atores de categorias sociais diversas daqueles encontrados na composição do GT de Aspectos Organizacionais oportunizou que a visão mais tradicional do Modelo Universitário Brasileiro (MUB) fosse mantida na universidade *in progress*¹⁵⁷.

Em que pese a decisão pela manutenção do modelo de graduação tradicional, o GT de Aspectos Organizacionais conferiu à estrutura organizacional da universidade a não departamentalização das áreas do conhecimento, precedendo a criação das unidades acadêmicas como o ponto convergente das áreas do saber. Assim foram instituídos os centros, as faculdades e os institutos como os núcleos convergência para os cursos de graduação e pós-graduação a serem consolidados e para os novos a serem criados. Essa estrutura foi definida no sentido de dar mais “suavidade” à gestão da universidade e proporcionar uma maior fluidez de professores e alunos nas atividades corriqueiras dos cursos superiores. Unidos em um mesmo centro, por exemplo, cursos de graduação congêneres aproveitariam a mesma estrutura física e permitiriam que os docentes fossem designados em disciplinas muito mais afeitas a suas áreas do conhecimento do que aos “departamentos” para onde foram concursados.

Para Chacon, Barreto e Nascimento (2012), essa já era uma característica presente no *Campus* da UFC no Cariri, que ficou evidenciada na decisão pela não criação da figura “engessada” dos

¹⁵⁷ Segundo as informações constantes na página de apresentação do GT de Aspectos Organizacionais. Disponível em: <http://www.ufca.edu.br/wiki/doku.php?id=ufca:gt-aspectos_organizacionais>. Acesso em: 25 fev. 2018.

departamentos. Para as autoras, já havia na unidade avançada da UFC no Cariri um espírito integrador das pessoas. Além disso, ressaltou o Entrevistado 6 que a participação dos técnicos nos processos de tomada de decisão nos diferentes GTs por si só representa uma diferença institucional da UFCA. Para ele, houve uma ruptura da tradição universitária ao ser possível, na nova universidade, que técnicos assumissem cargos e funções antes restritas aos docentes, como a Chefia de Gabinete da Reitoria e cargos de Pró-reitores Adjuntos.

O quarto GT tratou do Desenvolvimento e Apoio à Comunidade Acadêmica. Seu objetivo estabeleceu-se na busca pelo desenho de ações institucionais de apoio à comunidade acadêmica (professores, técnicos e alunos) da universidade vindoura. Em cinco eixos de atividades, este GT abordou as necessidades de Assistência Social; Apoio Pedagógico; Esporte, Cultura e Lazer; Assistência à Saúde; e Ouvidoria¹⁵⁸. No que tange à composição do grupo de trabalho, dois coordenadores docentes atuaram em conjunto com mais quatro docentes, um técnico e um aluno, todos pertencentes ao *Campus* da UFC no Cariri. Não há qualquer menção à atuação de membros externos à universidade. Para o Entrevistado 11, a composição deste GT pôde ser considerada paritária entre docentes e técnicos – ainda que a página do Grupo no Ambiente Colaborativo da UFCA indique o contrário – mas a participação dos alunos ficou aquém do esperado. Segundo seu relato, os discentes se sentiram pouco atraídos em virtude da descrença de que seriam ouvidos e por conta da baixa disponibilidade de recursos logísticos para viabilizar a colaboração discente nas atividades voltadas à assistência acadêmica.

Diferentemente dos outros GTs, não foram disponibilizadas informações sobre as atividades realizadas pelo grupo que discutiu os assuntos objetos do GT de do Desenvolvimento e Apoio à Comunidade Acadêmica. Mas, a partir dos objetivos e ações propostas para cada eixo de atuação do GT dispostos em sua página virtual no Ambiente Colaborativo da UFCA, é possível inferir que algumas estruturas organizacionais inicialmente concretizadas no organograma institucional da universidade foram o resultado da ação das pessoas ali envolvidas, como apresenta o Quadro 9, que segue:

¹⁵⁸ Segundo a página do GT no Ambiente Colaborativo da UFCA. Informações disponíveis em: <http://www.ufca.edu.br/wiki/doku.php?id=ufca:gt-assistencia_a_comunidade>. Acesso em: 25 fev. 2018.

Quadro 9: Possíveis resultados do GT de Desenvolvimento e Apoio à Comunidade Acadêmica.

Item	Eixo	Vertentes	Possíveis reflexos
01	Assistência Social	OBJETIVO: Prover serviços, programas, projetos e benefícios sociais a alunos e docentes e técnicos administrativos.	Diretoria de Assistência Estudantil (DAE), posteriormente substituída pela Pró-reitoria de Assistência Estudantil (PRAE) em 2017
		AÇÕES PROPOSTAS: Residência Universitária; Restaurante Universitário; Bolsas; Creche; Transporte; Preparação à Aposentadoria; Inclusão digital.	
02	Apoio Pedagógico	OBJETIVO: Corpo discente: Acompanhar e orientar os alunos para que os mesmos possam desenvolver plenamente suas habilidades e competências profissionais e acadêmicas.	Contribuições às ações da Pró-reitoria de Ensino (PROEN) e à Pró-reitoria de Pesquisa e Inovação (PRPI) Contribuições à Biblioteca da UFCA e ao Refeitório Universitário
		OBJETIVO: Corpo docente: Colaborar com o corpo docente na aplicação de recursos pedagógicos e estabelecendo procedimentos que possam contribuir para o efetivo desenvolvimento das atividades acadêmicas.	
		AÇÕES PROPOSTAS: Biblioteca Universitária: Biblioteca Central e Setoriais; Acesso e uso de instrumentos de tecnologias digitais para o desenvolvimento de práticas de ensino; Ações sistemáticas para o apoio e desenvolvimento de metodologias, troca de experiências e demais atividades visando a melhoria do ensino e da prática docente.	
03	Esporte, Cultura e Lazer	OBJETIVO: Integrar a Universidade ao público em geral através de iniciativas esportivas e culturais congratulando às diversas culturas da região e entorno, visando o desenvolvimento social, cultural e bem-estar da comunidade acadêmica.	Contribuições ao projeto da Pró-reitoria de Cultura
		AÇÕES PROPOSTAS: Centros de Esportes; Casas de Culturas; Eventos Esportivos (jogos estudantis); Espaço para exposição de arte; Museu.	
04	Assistência à Saúde	OBJETIVO: Promover subsídios de assistência médica, odontológica e psicossocial de forma a atender as demandas da comunidade acadêmica.	Contribuições às ações da DAE/PRAE
		AÇÕES PROPOSTAS: Clínica de assistência psicossocial; Clínica Médica; Odontologia; Oftalmologia.	
05	Ouvidoria	OBJETIVO: Disponibilizar à comunidade acadêmica um canal direto com os setores administrativos da UFCA, constituindo um espaço para acolhimento das manifestações da comunidade interna (alunos, professores e técnicos administrativos) que podem fazer reclamações, críticas, solicitações, denúncias, sugestões e elogios.	A Ouvidoria da UFCA

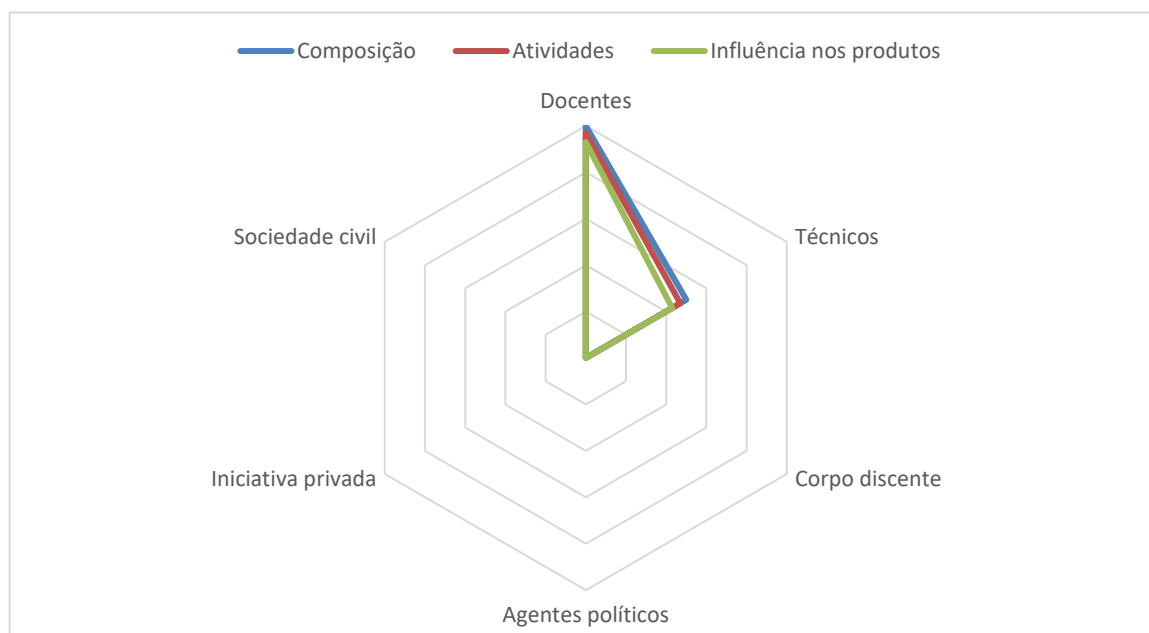
Fonte: elaboração própria, 2018, a partir das informações do GT Desenvolvimento e Apoio à Comunidade Acadêmica, 2013¹⁵⁹.

¹⁵⁹ Disponível em: <http://www.ufca.edu.br/wiki/doku.php?id=ufca:gt-assistencia_a_comunidade>. Acesso em: 25 fev. 2018.

Das ações vetoriais propostas em cada eixo do GT, puderam ser elencadas algumas prováveis reverberações na composição da estrutura organizacional da UFCA. Em outras palavras, a definição de certas estruturas do organismo institucional da nova universidade pode ter sido influenciada pela ação das pessoas componentes do referido GT. Para além dessas inferências, o Entrevistado 11 afirmou que a atuação do GT contribuiu decisivamente para constituição da Ouvidoria da UFCA, como também para a necessidade de se adotar práticas sustentáveis nos processos administrativos da nova instituição universitária.

Novamente a baixa participação das pessoas nas atividades deste GT foi justificada, segundo o Entrevistado 11, pela falta de credibilidade dada ao trabalho da Ouvidoria, vista por parte dos alunos como “um grande teatro”. Na visão do respondente, estas são questões políticas que dificultaram as negociações, no plano do GT, acerca das diretrizes de apoio e desenvolvimento da comunidade acadêmica da UFCA. “(No que toca à) participação social, havia previsão, mas nunca houve continuidade, com questões políticas e poucos recursos disponíveis (Entrevistado 11)¹⁶⁰. Assim, a representação gráfica do GT (Gráfico 4 abaixo) revela uma grande concentração docente na composição, nas atividades e no alcance dos resultados do GT, sentidos na estruturação da universidade.

Gráfico 4: O GT Desenvolvimento e Apoio à Comunidade Acadêmica.



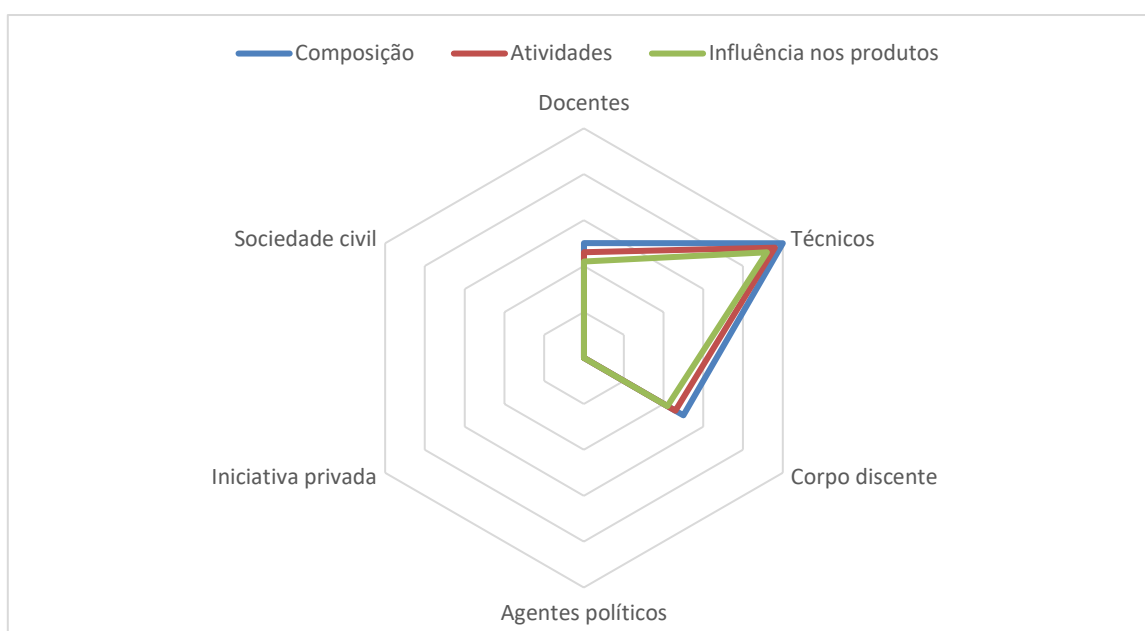
Fonte: elaboração própria, 2018.

¹⁶⁰ Registro de anotação.

Pelo Gráfico 4, é possível visualizar a concentração da composição, atividades e influência dos produtos do GT nos docentes da universidade. Isso significou que os desdobramentos pertinentes ao desenvolvimento e ao apoio à comunidade acadêmica foram marcados pelos posicionamentos dos docentes que se integraram a este GT.

O quinto GT, por sua vez, cuidou dos aspectos relativos à Tecnologia da Informação (TI). Seu principal objetivo correspondeu à elaboração do Plano de Desenvolvimento de TI (PDTI), a ser alinhado com o PDI da UFCA (também em fase de confecção, à época). Dividiu-se em quatro subgrupos – tais como eixos de atuação – que trataram sobre os aspectos de assistência, gestão, infraestrutura e sistemas de TI¹⁶¹. No que concerne à sua composição, ou seja, à participação dos atores em sua execução, foi integrado por cinco técnicos, sendo um destes o coordenador; um docente e um aluno. Novamente as deliberações de criação operacional da UFCA restaram circunscritas à comunidade acadêmica que seria beneficiária de sua própria atuação. Segundo as informações constantes no Ambiente Colaborativo da UFCA, o GT TI Reuniu-se, pelo menos, em oito momentos durante o ano de 2012, finalizando suas ações com um seminário em outubro daquele mesmo ano. A representação gráfica do GT e seus participantes está no Gráfico 5 a seguir.

Gráfico 5: O GT Tecnologia da Informação.



Fonte: elaboração própria, 2018.

¹⁶¹ Segundo a página do GT TI no Ambiente Colaborativo da UFCA, disponível em: <http://www.ufca.edu.br/wiki/doku.php?id=ufca:gt-ti#relatorios_de_Reuniao>. Acesso em: 25 fev. 2018.

Dentre os relatos constantes nas memórias dos encontros do GT TI, chamou a atenção que os componentes do grupo realizaram duas (re)convocatórias à comunidade acadêmica (na quarta e na sexta Reunião) para participar mais ativamente das atividades do grupo a partir de sua composição. Ou seja, foi percebido pelos integrantes do GT que a atuação de outros interessados estava reduzida e foi feito um esforço para que novos indivíduos se dispusessem a debater e decidir sobre a criação da nova universidade. Para o Entrevistado 8, o baixo interesse pela discussão da Tecnologia da Informação para a UFCA deveu-se ao fato de esta ser uma área muito técnica, e não motivou a apatia dos demais setores da instituição.

O gráfico acima aponta a composição, atividades e influências nos produtos para os técnicos da universidade. Tal como identificado pelo Entrevistado 8, o caráter técnico do tema do GT pareceu preponderar sobre o interesse pela participação dos demais atores, de maneira que não foi possível estabelecer negociações com outros grupos de interessados.

Eu acho que [...] se deve ao fato da T.I. ainda ser uma, uma área muito técnica e poucas pessoas terem conhecimento sobre, então por não ter tanto conhecimento, não saber, também não se interessam em aprender ou descobrir aquela, digamos assim, essa caixa preta aí. Então eu acho que essa resistência, eu acho que existe ainda hoje [...] no desenvolvimento dos projetos, no funcionamento, no acompanhamento da gestão, então a gente tem percebido isso a ao longo dessa caminhada e tem tentado trabalhar também pra que na hora de se comunicar com a comunidade, a gente não use tantos termos técnicos [e] tente desenvolver uma linguagem mais acessível, que comunique melhor com a nossa comunidade (Entrevistado 8).

Essa realidade foi sentida também na homogeneidade das pessoas nas atividades realizadas e nos produtos confeccionados. Mas isso não significou, entretanto, que o GT não lograsse êxito em suas atribuições. Além do PDTI, o GT conseguiu elaborar o mapeamento dos riscos e efeitos da TI sobre as atividades administrativas e acadêmicas da UFCA, de importância para a gestão da instituição. Além disso, foi elaborado o Planejamento Estratégico de TI, pautado nos pilares da Assistência (suporte e atendimento), Infraestrutura, Sistemas e Gestão de TI¹⁶². Contudo, o GT também foi oportuno ao sugerir a criação de um órgão específico para a tecnologia da informação na universidade em planejamento: a Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI).

¹⁶² Dados obtidos na apresentação do GT TI em outubro de 2012, disponível em: <http://www.ufca.edu.br/wiki/lib/exe/fetch.php?media=ufca:gt-ti:docs:outros:ufca-seminario_gt_ti-18_10_2012.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2018.

O sexto GT abordou a necessidade de haver a Consolidação do *Campus* Cariri para que este pudesse ser transformado em uma universidade nova e autônoma. Em outras palavras, era preciso consolidar os cursos de graduação e pós-graduação pré-existentes: identificar as necessidades atuais de infraestrutura e de pessoal (técnico e docente) e projetar as demandas para a expansão das vagas e para os cursos superiores na fila de implantação. Na página deste GT no Ambiente Colaborativo da UFCA, não há menção alguma da composição do GT e tampouco sobre as atividades empreendidas. O Entrevistado 10 participou das negociações sobre a consolidação do *Campus* Cariri e informou que atuaram entre oito e nove pessoas, distribuídas entre docentes e técnicos, e alunos da instituição. Para o respondente, o trabalho do GT constou, basicamente, de uma pesquisa das demandas com os coordenadores das graduações, à época. Como consequência, o Grupo obteve dois tipos de resultados: um estudo sobre a infraestrutura disponível no *Campus* Cariri; e a identificação das necessidades de espaço físico para os atuais e novos cursos. Em adição, o Entrevistado 10 também relatou que a participação das pessoas foi muito mais vigorosa nos outros GTs. No que se desvelou até este ponto, é possível afirmar que o assunto tratado neste GT não tenha sido atraente o suficiente para despertar a atuação de mais atores.

O único documento disponibilizado na página do GT de Consolidação do *Campus* Cariri no Ambiente Colaborativo da UFCA informa acerca das necessidades Para a 5ª Etapa dos Cursos Novos¹⁶³: Design de Produto, Música, Jornalismo e Engenharia de Materiais. O relatório sucintamente descreve a necessidade de salas de aula, laboratórios e gabinetes de professores que ainda não haviam sido construídos para a boa execução das atividades. Mas apresenta demandas mais detalhadas para o Curso de Engenharia de Materiais, e mencionam a falta de um Restaurante Universitário e melhorias para a Biblioteca do Campus de Juazeiro do Norte, advindas de um grupo de dez docentes (aparentemente não pertencentes à equipe do GT). Isso demonstra que houve, efetivamente, o envolvimento (ainda que pontual e endógeno à universidade) de outros agentes públicos, retratando a questão na representação gráfica 6, que segue.

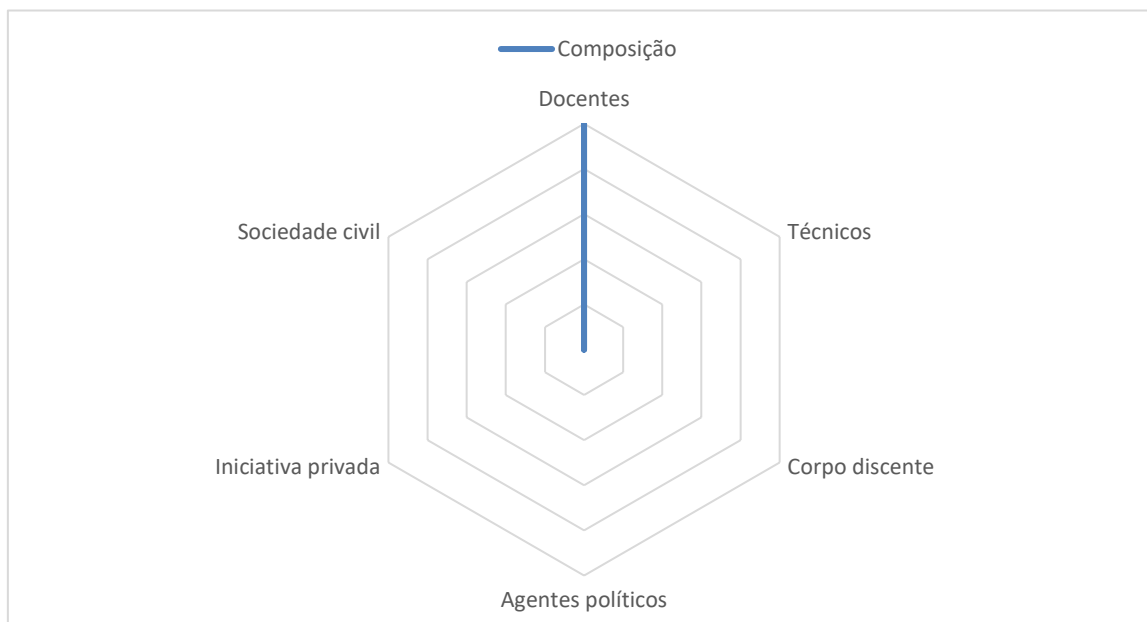
¹⁶³ Disponível em: <http://www.ufca.edu.br/wiki/lib/exe/fetch.php?media=ufca_-_gt_de_consolidacao_-_demanda_e_necessidades_de_cursos.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2018.

Gráfico 6: O GT Consolidação do Campus Cariri.

Fonte: elaboração própria, 2018.

Por fim, o último GT, Aspectos Físicos, não possui nenhum tipo de informação descrita em sua página no Ambiente Colaborativo da UFCA e tampouco foram obtidas entrevistas com seus ex-integrantes. A única menção feita a este GT informa que, inicialmente, sua coordenação esteve a cargo de um docente da própria instituição. É possível que as negociações realizadas no âmbito do Grupo tenham resultado no planejamento da condução das obras de instalações físicas da UFCA em seus cinco *campi*, podendo haver reflexos na criação da Diretoria de Infraestrutura – DINFRA. “(Foram viabilizados) dois resultados do GT: a (identificação) da necessidade do espaço físico e um estudo sobre a infraestrutura” (Entrevistado 10)¹⁶⁴.

¹⁶⁴ Registro de anotação.

Gráfico 7: O GT Aspectos Físicos.

Fonte: elaboração própria, 2018.

Assim, os resultados da ação dos sete GTs de implantação da UFCA podem ser agrupados em duas categorias: os resultados tangíveis e os resultados intangíveis. No que toca à tangibilidade das ações empreendidas em todos os GTs, é lícito afirmar que a organização estrutural, acadêmica e administrativa da UFCA é resultado das negociações empreendidas no âmbito de todos os grupos de trabalho. Em outras palavras, foram estes espaços de deliberação que nitidamente definiram o formato de organização da nova universidade gestada naquele momento.

Os atores não acadêmicos participaram mais das atividades dos GTs de ordem mais geral e menos dos GTs de ordem mais específica (técnica). Isso pode ter relação com o grau de familiaridade da sociedade com os diferentes assuntos tratados em cada GT. Além disso, diz respeito a como os próprios GTs encararam seus assuntos, se havia a necessidade de participação social.

Para além das negociações aparentes, a visualização dos gráficos pertencentes a cada GT demonstra uma característica da ação dos atores no âmbito do plano operacional: à medida que as temáticas dos Grupos se afastam dos aspectos inerentes às atividades-meio da universidade (ensino, pesquisa, extensão e cultura, por exemplo) e se aproximam das atividades técnicas, menos indivíduos se envolvem. A explicação para tal fato, segundo o Entrevistado 8, é que os

assuntos mais técnicos interessam a menos pessoas e ficam sob a responsabilidade de quem já atua naquela determinada área, como ocorreu no GT TI.

Contudo, isso não impediu que os produtos de cada Grupo fossem efetivamente úteis, factíveis e revertidos na estrutura organizacional da UFCA. Nas considerações anteriores feitas para cada GT, foram identificadas as principais contribuições feitas por estes à nova instituição. Certos aspectos institucionais no plano da cultura organizacional da UFCA também foram oriundos das negociações empreendidas nos Grupos no período de desmembramento da UFC Cariri. Chacon, Barreto e Nascimento (2012) já haviam postulado que o *Campus* da UFC no Cariri havia sido concebido sob um aspecto qualitativo de envolvimento e dedicação das pessoas (comunidade acadêmica) em prol da constituição de uma instituição universitária diferenciada, mais humanizada e pautada pelo sentimento da alteridade. Dessa forma, foi possível elencar quatro principais características estruturais e culturais diferenciadoras da UFCA (Quadro 9, abaixo) em relação às outras IFES brasileiras. Entretanto, essa condição *sui generis* só foi possível em razão da pluralidade de atores envolvidos nas tratativas de criação da universidade, que imprimiram na nova universidade seus valores.

Algumas características estruturais e culturais diferenciadoras da UFCA em relação a outras IFES puderam ser identificadas pela análise da atuação dos GTs, e constituem o Quadro 10 que se segue:

Quadro 10: Características estruturais e culturais diferenciadoras da UFCA.

Item	Objeto	Origem
01	Pró-reitoria de Cultura (PROCULT)	GT PDI GT Aspectos Organizacionais
02	Não existência de departamentos = centros, institutos e faculdades Maior fluidez de professores e alunos nos cursos de cada unidade acadêmica	GT Assuntos Acadêmicos
03	Instituto de Formação de Educadores (IFE) voltado às licenciaturas para o <i>Campus</i> Brejo Santo Instituto de Estudos do Semiárido (IESA) destinado às questões de convivência com o Semiárido no <i>Campus</i> Icó	GT Assuntos Acadêmicos
04	Técnicos em cargos e funções tradicionalmente ocupados por docentes Técnicos autorizados a coordenar ações de pesquisa, extensão e cultura	Ação de todos os GTs

Fonte: elaboração própria, 2018.

As indicações presentes no quadro acima reforçam a atuação sociocêntrica na implementação da política pública que deu origem à UFCA, tão reforçada nos resultados da pesquisa aqui apresentados. Tal política pública representa uma inovação institucional possibilitada em razão da abertura à atuação plural de indivíduos que outrora estariam excluídos deste *policy process*. A regionalização requerida pelo MEC para a terceira fase do Reuni só seria crível se o poder público realizasse tal nível de concessões de participação.

A Procult, conforme afirmado em páginas anteriores, posicionou a UFCA num contexto de vanguarda institucional ao designar uma Pró-reitoria para tratar exclusivamente das ações culturais – demandas espontâneas (projetos) da comunidade acadêmica, arte e esporte, por exemplo – da universidade. Apenas mais uma universidade federal brasileira possui tal órgão em sua estrutura: a Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), em Minas Gerais¹⁶⁵. A cultura como um elemento do corpo territorial (HISSA, 2009) do Cariri foi amplamente discutido nos GTs PDI e de Aspectos Organizacionais, e incorporada à organização da UFCA. Em termos de integração territorial, destacou o Entrevistado 3 que a existência da Procult dotou a universidade de capacidade de prospecção de parcerias e recursos necessários à realização de notáveis projetos culturais, contínuos e isolados, durante os primeiros anos de criação da UFCA (2013 e 2016).

A diferenciada cultura organizacional da UFC Cariri apontada por Chacon, Barreto e Nascimento (2012) reverberou na UFCA. Assim, a fluidez de alunos e professores dentro das unidades acadêmicas (apontada no item 02 do Quadro 9) possibilitou o crescimento da interdisciplinaridade dos cursos de graduação e pós-graduação, como também nas ações de cultura, extensão, pesquisa e ensino (monitoria). Essa característica fez surgir a necessidade de se estruturar “institutos temáticos”, o IFE e o IESA, destinados à formação de professores e de ações universitárias propostas à convivência com o Semiárido, respectivamente (item 03, Quadro 9). Essas duas unidades acadêmicas, pensadas no âmbito do GT de Assuntos Acadêmicos, possibilitaram à UFCA interagir em maior adequação às necessidades dos grupos sociais direta e indiretamente relacionados com a atuação da instituição, além de representar efetiva aposta no desenvolvimento territorial na medida em que desenhou parte de sua estrutura organizacional a partir de demandas locais.

O quarto item do Quadro 10 faz menção à conduta organizacional da UFCA, pouco comum no restante das IFES brasileiras: a valorização das pessoas protagonistas nas ações da instituição

¹⁶⁵ Segundo informações de Thiago Rodrigues, produtor cultural da Procult/UFCA, 2018.

sem observância ao tipo de vínculo (técnico ou docente) na distribuição dos cargos e funções deliberativas, como a liderança de pró-reitorias. Ou seja, o destaque que alguns servidores públicos tiveram durante suas atividades nos GTs resultaram em suas nomeações como titulares de cargos e funções-chave da UFCA. Esse reconhecimento da capacidade de docentes e técnicos foi refletida na não diferenciação de ambos para a propositura e coordenação de ações de pesquisa, extensão e cultura.

Em suma, o que esta dimensão de análise apresenta é que a articulação de diferentes atores sociais foi fundamental para que a UFCA fosse constituída como uma instituição com diversidade e regionalizada. Tanto o grupo dos atores que atuam no plano político-decisional quanto o coletivo que agiu no plano operacional conseguiram dotar a nova universidade de características tradicionais, que a caracterizam como uma Instituição Federal de Ensino Superior, como de princípios vanguardistas de ação. Essa ampla articulação, no geral, fez da UFCA uma universidade capaz de organizar-se administrativa e pedagogicamente pautada pela regionalização da educação superior, possibilitada unicamente pela ação sociocêntrica de seus múltiplos atores. Contudo, as ações individuais e coletivas expostas nesta dimensão de análise foram motivadas por interesses diversos, que ainda hoje afetam a atuação da UFCA. Dessa maneira, para que o objeto desta tese possa ser melhor compreendido, a próxima dimensão de análise tratará exclusivamente da articulação dos interesses dos diversos *policy entrepreneurs* que direta ou indiretamente participaram da constituição da nova IFES para o Cariri cearense.

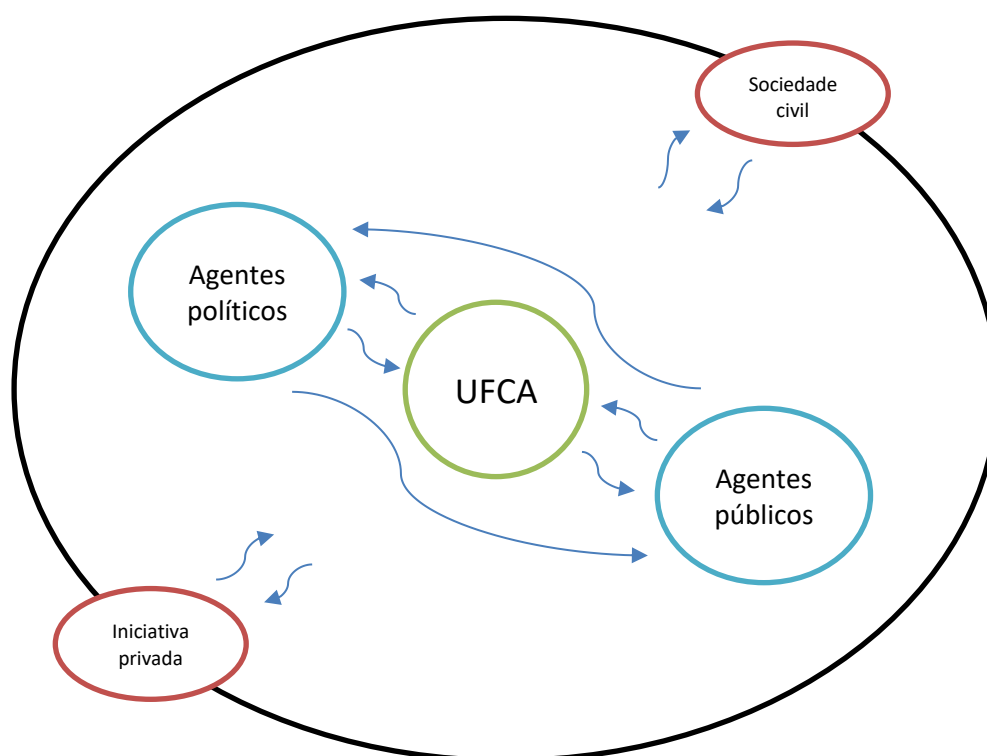
6.5 MOTIVAÇÕES E ARTICULAÇÃO DE INTERESSES

A análise da atuação dos diferentes indivíduos na dimensão anterior – A Pluralidade de Atores – apontou a forma como as pessoas envolvidas no processo de criação da UFCA engajaram-se em torno da nova universidade. Diferentes grupos de *policy entrepreneurs* contribuíram para as negociações em maior e em menor escala, mas a forma como cada (grupo de) ator participou dessas tratativas imprimiu diferenças à constituição da UFCA. A organização da atividade de cada *policy entrepreneur* demonstrou haver diferentes interesses em jogo, pela busca do atendimento de suas expectativas em relação a uma nova IFES. Portanto, identificar o modo como ocorreu a articulação dos interesses dos três principais grupos (agentes políticos, agentes públicos e sociedade em geral) foi fundamental para compreender em profundidade o fenômeno nesta tese estudado. Observando as convergências e divergências dos interesses, foi possível

confeccionar-se uma nova arena dessas relações institucionais e políticas, e a articulação dos interesses de cada grupo de atores é apresentada nesta dimensão, de modo a configurar a Arena dos Interesses, que ilustra os objetivos intrínsecos e extrínsecos de cada envolvido.

Dentre as Arenas elaboradas nas dimensões da montagem política e da articulação de atores em volta da UFCA, importa a Arena do Desmembramento, que retrata o engajamento dos indivíduos. Ela ajuda a revelar, num segundo momento, os interesses visíveis e invisíveis de cada *policy entrepreneur*, de modo que é possível traçar um novo campo de forças: a Arena dos Interesses, onde se realçam os interesses resultantes da articulação dos atores, apresentada pela Figura 20, a seguir. Esta representação gráfica ilustra como se estruturou a articulação dos interesses para a criação da UFCA.

Figura 20: A articulação dos atores em volta da criação da UFCA.



Fonte: elaboração própria, 2018.

Tal como nas dimensões de análise anteriores, pode-se dividir os interesses para compreender melhor o grau de influência de cada ator social nesse processo. Na Figura 20 (acima), é possível identificar dois grupos de interesse: os atores com ação e influência direta e os atores com ação e influência indireta. O primeiro deles diz respeito aos conjuntos de *policy entrepreneurs* que

exerceram influência direta na criação da universidade, e causaram impactos mais visíveis: os agentes políticos e os agentes públicos. O segundo grupo, por sua vez, agrega aqueles que participaram em menor grau na criação da nova universidade, e por isso tiveram pouca presença: a sociedade civil organizada e a iniciativa privada (o tecido produtivo).

Eu não vou fazer essa análise de que a população participou, eu acho que a população recebeu uma notícia de que teria [uma nova universidade e] nem entendeu muito bem o que era que ia ter, como era que ia ter, o que era isso que estava chegando, tanto é que eu acho que população mal entendeu que era UFC e de repente se tornou UFCA (Entrevistado 1).

Contudo, a participação indireta do segundo grupo não deve ser interpretada como desinteresse pelos assuntos ligados à educação superior na região. Pelo contrário. As falas dos Entrevistados 2, 3, 6 e 11 possibilitam a interpretação de que a baixa participação da sociedade civil organizada (incluídos, neste ponto, os alunos da UFC Cariri) e do setor produtivo se deu pela aglutinação entre a disponibilização de poucos canais de participação e dúvidas de que os seus interesses seriam considerados no processo de constituição da UFCA.

No que tange às nuances do primeiro grupo, ficaram aparentes – e diferenciados – os interesses dos agentes políticos e dos agentes públicos. Para os primeiros, foram identificados dois subgrupos de interesses: os de cunho social e os de cunho eleitoreiro-partidário. A observância da demanda social identificada no Cariri que demandava ao Poder Público federal a criação de uma nova IFES pode ser alocada na primeira categoria. A ação dos agentes políticos envolvidos nas negociações pode ser interpretada como a ação dos representantes do Estado nacional com vistas a dirimir o problema público da baixa quantidade de vagas de ensino superior. Dessa forma, situou-se a ação dos agentes políticos no âmbito dos interesses de amplitude eminentemente pública e social, pelo fato de terem incluído a criação da UFCA na *policy agenda* federal do Brasil e contribuir para viabilizar aquele projeto.

No que concerne às prerrogativas da União, podem ser destacadas as ações empreendidas pelo Poder Executivo durante as gestões do Partido dos Trabalhadores (PT) entre os anos de 2003 e 2014, quando do Reuni, que fomentaram a expansão e a interiorização das universidades federais no país. Além disso, é possível relacionar, nesta altura, o empenho do Poder Legislativo.

No âmbito do Ceará, os interesses do Governo do Estado não foram claramente revelados durante a fase de coleta de dados. Para a UFCA, segundo as entrevistas coletadas, limitou-se à

cessão do uso de um imóvel na cidade de Brejo Santo para a instalação do Instituto de Formação de Educadores (IFE), através da pressão política do ex-Deputado Estadual Wellington Landim, como já dito. Ainda que isso tenha sido importante, a atuação do Estado pouco fez-se sentida ao longo do processo. Isso não significa, necessariamente, que o Governo do Estado não detenha interesses em contribuir para ter mais uma IFES em sua jurisdição, mas eles não foram suficientes para maior empenho à criação da nova universidade, dada a ausência de maiores indícios nos documentos analisados e nas falas dos entrevistados.

No nível dos municípios, o jogo de interesses políticos foi mais expressivo e revelou as divergências entre eles. A pré-existência do *Campus* Cariri no Triângulo Crajubar permitiu a continuidade da relação que a UFC já havia estabelecido com as prefeituras de Barbalha, Crato e Juazeiro do Norte, com vistas a uma nova universidade. Ainda que houvessem problemas relativos ao inadimplemento das obrigações de cada municipalidade no que dizia respeito à infraestrutura de apoio (acessos rodoviários, água potável e energia elétrica, por exemplo), essas questões não chegaram a representar problemas não superáveis. Mas em Brejo Santo e Icó, a sobrepujança dos interesses do poder local revelou um modelo de ação dos agentes políticos movida pela satisfação de interesses eleitoreiros e partidários.

Em Brejo Santo, a pluralidade de atores revelou que a atuação de agentes políticos foi fundamental para que o IFE pudesse ter suas atividades iniciadas naquele município. Do ponto de vista objetivo, tratou-se fundamentalmente do cumprimento da função social da vida política, que é a ação do Estado para a garantia dos direitos sociais e humanos mínimos. Por outro lado, do ponto de vista subjetivo, significou uma vantagem partidária e eleitoreira aos envolvidos nas negociações, posto que, no Brasil, a ação dos agentes políticos é frequentemente associada à figura da dádiva (aquilo que se dá sem esperar algo em troca) ou do paternalismo e menos ao cumprimento dos deveres políticos. Num contexto mais geral, isso representa, para uma parcela dos eleitores de cada localidade, que os agentes políticos agem movidos por interesses filantrópicos, quando não o são. Para ilustrar, o Entrevistado 11 argumentou que muito atrapalhou a UFCA a necessidade de muitos “políticos” em serem vistos como os “pais da criança”, em referência à midiaticização do caso como um ato puramente demagógico. Para o entrevistado, a ação de determinadas figuras públicas resumiu-se à mídia, pouco contribuindo, de fato, para as negociações necessárias ao projeto de educação superior na região.

Para o *Campus* da UFCA em Icó, as relações político-institucionais, referidas pelo Entrevistado 7, também corresponderam ao modo como as negociações em torno da universidade foram estabelecidas. Neste caso, a ação dos agentes políticos seguiu rumo à doação de um imóvel

pertencente ao DNOCS para que fosse instalado um *campus* universitário naquele município, além das relações estabelecidas com a prefeitura municipal para o início das atividades do IESA. Apesar das vicissitudes apontadas pelo Entrevistado 7 no percurso das negociações em torno do *Campus* da UFCA em Icó, percebeu-se um movimento positivo que viabilizou o início das atividades do Bacharelado em História no ano de 2014.

No que toca aos interesses dos agentes públicos, destaca-se a busca, por parte destes, pela criação de uma universidade nova e mais condizente com as necessidades de formação humana, cidadã e integrada com as necessidades territoriais. O detalhamento das reverberações das atividades dos GTs de Implantação da UFCA, no que disse respeito à articulação dos atores (Dimensão IV), demonstrou que os interesses dos docentes e técnicos, orientaram a constituição da estrutura administrativa e acadêmica ora no sentido de estruturas de vanguarda, como a constituição da Pró-reitoria de Cultura; ora pelo viés do ensino tradicional, com a manutenção do Modelo Universitário Brasileiro (ALMEIDA FILHO, 2008). Consta nos documentos disponibilizados pelo Ambiente Colaborativo da UFCA que os agentes públicos envolvidos na criação da nova universidade consideraram adotar o modelo dos Bacharelados Interdisciplinares (implantados na UFBA e na UFSB), mas decidiram manter o perfil de formação acadêmica e científica tradicional.

A viabilização dos interesses dos agentes públicos, especialmente dos docentes, pode ser identificada na cartela de graduações e pós-graduações que uma universidade oferta. Geralmente os bacharelados, por exemplo, são propostos por iniciativa do quadro docente de uma instituição universitária. Nesse momento, esses atores dispõem de autonomia para justificar a criação de um novo curso, mas também as convicções pessoais e aderência acadêmica acabam preponderando sobre as necessidades reais. Quando a UFC definiu os primeiros cursos para o *Campus* Cariri, afirmou o Entrevistado 5 ter havido a intenção de viabilizar cursos representativos das áreas do conhecimento, que futuramente poderiam originar uma universidade autônoma. Na segunda dimensão de análise, constatou-se que os cursos de graduação seguintes foram gradativamente, considerando a demanda dos vários municípios do território.

Com esse panorama, é possível estabelecer que, embora pertencentes ao mesmo grupo de atuação (no que diz respeito ao grau de impacto dos interesses manifestos), os agentes políticos e os agentes públicos distinguem-se no nível de suas atuações. Se os primeiros detêm poder de decisão de criar uma IFES, abrangendo o plano macro de uma política pública, os segundos aportam-se no plano acadêmico e operacional e moldam a estrutura e a cultura da organização

em processos de gestação, que efetivamente se traduzem nos princípios, missão e visão de uma organização acadêmica. Dessa maneira, exemplos como o da UFCA demonstram que a atuação desses dois grupos de *policy entrepreneur* é complementar e não concorrente.

O desenho da Mirada ao Revés do *process* que efetivou a universidade cariense (Figura 19) apresentou uma linha de atuações gradativas de diversos atores, de modo a situar a relação entre os agentes públicos e políticos como uma complementaridade de interesses. Para que a UFCA fosse implantada, foi preciso contar com a decisão política que a colocou na *policy agenda* do país. Mas para que a política pública nacional – o Reuni – produzisse o efeito esperado neste caso, foi preciso ter os agentes públicos envolvidos também com esse propósito. Portanto, esse é o cerne das relações estabelecidas entre os dois grupos “internos” de agentes, que se estabeleceram muito próximos, conforme apresenta a Figura 20. Mas é preciso alertar que essa complementaridade não se exima da existência de interesses conflituosos. O Entrevistado 6 chamou a atenção para o fato de que no caso desta universidade, como muitas universidades federais do Brasil, é vista como possível zona de interferências políticas de cunho partidário e eleitoreiro, ainda que ela tenha sido resultante de uma construção sociocêntrica (BOULLLOSA, 2013; RAMOS, 2013) e não se sujeite à interferência direta, como as empresas públicas.

No que concerne ao grupo de *policy entrepreneurs* identificados no plano externo da Arena dos Interesses (Figura 20) neste processo é possível afirmar que pouco se fizeram presentes nas negociações em torno da institucionalização da universidade. Por isso, são poucas as suas influências mais diretas, e seus interesses não podem ser destacados, mas são parte da demanda social em geral. Tal como disposto pelos entrevistados, poucos membros externos à instituição puderam contribuir com as negociações empreendidas pelos GTs, dada o baixo número de canais de participação. Salvo por momentos muito específicos – audiências e consultas públicas – os movimentos sociais, entidades de classe e representantes de segmentos da iniciativa privada, por exemplo, não participaram diretamente das negociações e tratativas em geral. Mas, por outro lado, é possível afirmar que a UFCA, do ponto de vista da articulação de interesses, é produto dos agentes políticos e dos agentes públicos, que incrustaram nela os diferentes interesses que representam e a vontade coletiva da sociedade.

Por fim, as cinco dimensões de análise, reunidas, revelaram as bases político-institucionais de criação da UFCA, apresentadas no item a seguir.

6.6 AS BASES POLÍTICO-INSTITUCIONAIS DE CRIAÇÃO DA UFCA – UMA SÍNTESE

As nuances reveladas pelas cinco dimensões de análise anteriores compuseram o entendimento acerca das bases político-institucionais de criação da UFCA, cobrindo os principais pontos do objetivo geral da investigação que deu origem a esta tese. Ainda que o processo de criação da universidade tenha sido parte de uma política pública nacional de ampliação e fortalecimento da rede federal de ensino superior democratizando-a, o processo de criação da universidade federal caririense caracterizou-se como uma ação eminentemente sociocêntrica.

Cumprir afirmar, num primeiro momento, que toma assento nas especificidades do exemplo do Cariri a convergência de propósitos de todos os atores envolvidos acerca do papel da universidade no seio da sociedade. Do contraste entre a literatura, os dados secundários e os entrevistados ouvidos, foi possível identificar uma percepção comum sobre o sentido e a importância da instituição universitária como um espaço de formação não apenas técnico-profissional, mas também de formação ampla e cidadã. Agindo em prol do papel da intelectualidade no desenvolvimento humano, as universidades agem diretamente na formação do capital social e intelectual dos diversos grupos sociais, de maneira a tornarem-se instituições fundamentais para o desenvolvimento qualitativo e produtivo das sociedades contemporâneas. Portanto, integram-se diretamente nos diversos processos de desenvolvimento. E no caso das universidades fomentadas pelo Reuni, a valorização da educação regionalizada deu ênfase aos aspectos territoriais da ação política de diversos atores para a sua viabilização.

Esse entendimento sobre a UFCA ilustra a sua contribuição para o processo de desenvolvimento da região. No Brasil, a ação pública que institui novas IFES deve ser justificada e enquadrada como uma iniciativa pública, para que, dessa maneira, possa ser alvo da ação do Estado. Ou seja, não basta que haja uma demanda social para a resolução de um problema de interesse público; é necessário que haja o engajamento do Estado para resolvê-lo.

Kingdon (1995) nomeou esses elementos da ação de “fluxos” e, por meio de sua Teoria dos Múltiplos Fluxos, esta tese analisou as três oportunidades em que se visionou ser criada uma universidade federal no Cariri. Para o referido autor, somente quando os três fluxos se encontram em uma “janela de oportunidade” é que a política pública é viabilizada. Neste caso, por três vezes esses fluxos foram identificados: demanda local, ação política e solução conhecida. Mas somente nas últimas negociações, iniciadas em 2011, é que uma janela de oportunidade deteve as condições ideais para a criação de uma IFES nova e autônoma: o Reuni.

Conforme apresentado pelas dimensões de análise, para além da Reunião dos três fluxos em torno de uma janela de oportunidade ideal, a ação dos *policy entrepreneurs* ligados à ação política foi decisiva para implantação de nova instituição acadêmica.

Em outras palavras, a criação da UFCA só foi possível porque em um determinado momento a iniciativa política de agentes políticos do Poder Executivo e do Poder Legislativo federal assim a determinou, como a solução para o problema territorial do Cariri com vistas ao aumento das vagas de ensino superior em virtude da confiança e da aposta política no papel da educação superior avançada como agente do desenvolvimento. A universidade, dessa feita, estaria centrada no princípio de justiça social, que articula grupos sociais como um amálgama entre as instituições e as formas de se construir uma sociedade que favorece uma vida digna aos seus componentes (LANIADO, 2008). Reside, neste ponto, a dimensão político-institucional de abordagem da criação da UFCA, objeto desta tese. O alastramento das universidades federais pelo país entre 2003 e 2014 confirma que são instituições importantes para um desenvolvimento territorial mais abrangente, acompanhando o rito do agendamento das políticas públicas, precedidas da atuação de *policy entrepreneurs* que detêm o poder político de decisão sobre a efetivação ou não de ações governamentais dessa natureza.

Esse movimento da universidade pública em direção ao interior do Brasil contrasta com a política de desenvolvimento implantada na América Latina desde as primeiras postulações da CEPAL, na metade do século passado. A proposta da industrialização como o único vetor de desenvolvimento, esteve muito presente na corrente desenvolvimentista e influenciou o desenho das políticas públicas no Brasil. Todavia, a redefinição do conceito de desenvolvimento, no final dos anos 1980-1990, inviabilizou a continuidade dessas políticas públicas. Passou-se a exigir do Estado a observância das necessidades sociais de maneira mais abrangente (não pautada apenas na dimensão econômica), como também pela participação de outros atores na resolução dos problemas públicos, observando a dimensão da governança.

Durante os governos de Lula da Silva e Dilma Rousseff na Presidência da República, a questão regional foi incluída no agendamento da ação do Estado nacional, que identificou na educação de nível superior a oportunidade de incrementar processos de desenvolvimento em diferentes territórios do país. Por isso, políticas como o Reuni foram o meio pelo qual diversas universidades federais foram criadas com o intuito de também incrementar a dinâmica regional a partir da ação universitária. Foi esse processo que gerou a UFCA.

A perspectiva da regionalização da educação superior fomentada pela reestruturação e expansão do ensino superior no país trouxe para o agendamento das IFES um novo grupo de *policy entrepreneurs*: outros agentes públicos, sociedade civil organizada e a iniciativa privada. A esses novos atores foi delegada a tarefa de estruturar administrativa e pedagogicamente as mais recentes universidades federais, como a Universidade Federal do Oeste da Bahia (UFOB) e a Universidade Federal do Sul da Bahia (UFSB), na Bahia; e a UFCA, no Ceará. Esse chamamento dotou a criação dessas instituições de um caráter sociocêntrico. A sociedade quase nunca participara dos ciclos dessa política pública, e neste momento fora chamada a assumir o protagonismo das negociações acerca das estruturas basilares da UFCA, como investigado neste estudo. No intuito de entender melhor os limites e alcances da atuação sociocêntrica na implementação dessa política pública, a Teoria da Mirada ao Revés, de Rosana Boullosa (2013), propiciou os subsídios para compreender em que medida a ação dos agentes políticos, da sociedade civil organizada e da iniciativa privada se articulou e produziu características próprias à UFCA.

Assim, investigar a articulação dos interesses e motivações num contexto de pluralidade de atores sociais revelou que os membros da sociedade civil organizada e o tecido produtivo também imprimiram seus desejos e expectativas na nova IFES, tal como os agentes públicos que sobre ela se debruçaram. Entretanto, não significa que sua estruturação administrativa e pedagógica não contenha elementos de vanguarda educacional e de aderência ao território ao qual a universidade pertence, como a instituição de uma pró-reitoria exclusiva para a dimensão cultural, a Procult/UFCA.

Essas constatações foram importantes para a análise dos três pressupostos elaborados quando do delineamento metodológico para a pesquisa-base desta tese, reafirmando-os:

a) O primeiro deles afirmou que a Universidade Federal do Cariri nasceu, principalmente, a partir de uma demanda social e política local e regional existente, que julgava imprescindível uma instituição pública de ensino superior para contribuir com a qualificação dos habitantes do Cariri sem que estes precisassem se deslocar às capitais-destinos dos estudantes caririenses (Fortaleza/CE, Recife/PE e Salvador/BA). Todavia, a força política da reivindicação de uma federal é em torno da questão regional do Cariri e, bem menos, sobre mais uma federal no Ceará.

Este pressuposto alinhou-se com a realidade investigada: a ação política que criou a UFCA foi decisiva e preponderante, mas possibilitou a participação de outros atores nesse processo. Também restou verdadeira a afirmação de que a criação de uma universidade federal no Cariri traria maiores condições institucionais de fomento ao ensino, à pesquisa, à extensão e à cultura. Neste caso, a questão regional adquiriu centralidade nos esforços e nas negociações acerca da universidade, inserida numa política nacional de educação superior regionalizada (SESu, 2014).

b) O segundo pressuposto é que a UFCA integra positivamente a política de expansão e interiorização das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) quando apresenta um elevado grau de observância das necessidades e peculiaridades da região onde está inserida, agindo a favor das políticas públicas bottom-up territoriais brasileiras (QUEIROZ, 2014).

Este pressuposto foi inteiramente confirmado. A partir das discussões realizadas no âmbito das dimensões de análise, restou verdadeiro o argumento de que a UFCA foi criada por um movimento sociocêntrico que a dotou de características territoriais e regionais, de modo a deixá-la institucionalmente integrada ao Cariri. Essas características foram incorporadas ao seu Plano de Desenvolvimento Institucional, missão, valores e princípios que fundamentam e orientam as ações de ensino, pesquisa, extensão e cultura da UFCA.

Vale afirmar que a criação da UFCA fez parte de uma política pública *bottom-up* quando se considera as necessidades locais por vagas de ensino superior em direção à atenção do poder público. Por outro lado, se é observada a trajetória da implementação do Reuni rumo à instalação da universidade, verifica-se o movimento *top-down* (Reuni > UFC > UFCA), que agiu em um sentido complementar.

c) O último diz respeito à dinamização que a UFCA provoca, nas cidades onde seus campi estão presentes, tal como Juazeiro do Norte, Crato, Barbalha, Brejo Santo e Icó, pois atrai estudantes também de outras regiões. Isso contribui para a movimentação da economia local, o aumento de atividades culturais, a implementação de projetos de extensão e pesquisa, bem como influencia fortemente nas discussões pertinentes ao desenvolvimento do seu território.

A compilação das entrevistas fez notar que a universidade, ainda que recente, segue para o crescimento das relações institucionais e para uma maior integração com as dinâmicas dos municípios e dos territórios onde a UFCA se insere. Segundo os informantes-chave, existe um

constante esforço da instituição em promover ações de ensino, pesquisa, extensão e cultura que extrapolam os limites físicos e institucionais da UFCA, sua aderência ao plano estadual e federal. Essa constatação mira nos reflexos que a participação das ações da UFCA ainda não pode ser fortemente sentida nas relações interinstitucionais que a universidade estabeleceu no âmbito do Cariri cearense e do Centro-Sul do estado.

Acima de qualquer dificuldade, a criação da UFCA representou o sucesso da implantação do Reuni no Cariri cearense. Por fazer parte dessa política pública nacional de expansão e interiorização da rede federal de ensino superior, o estabelecimento da UFCA pode ser visto como a execução bem-sucedida de uma estratégia de desenvolvimento territorial empreendida pelo Estado brasileiro, em colaboração com outros atores sociais da localidade atendida por essa política pública. Em outras palavras, é possível dizer que a UFCA é o resultado de uma aposta da sociedade brasileira, que compreendeu o ensino superior público como um vetor de desenvolvimento através de sua atuação direta no capital social e no capital intelectual. Isso significa dizer que a UFCA se beneficiou da *confidence* (LANIADO, 2008), ou seja, da confiança em uma proposta de desenvolvimento regional por meio da educação em perspectiva de longo prazo. Além disso, os laços de solidariedade, compromisso social e reciprocidade entre os atores sociais que participaram desse processo, itens muito comuns nos projetos de gestão social (SILVA JÚNIOR, 2006; 2016), foram fundamentais para que a UFCA representasse, inclusive, o esforço conjunto de múltiplos indivíduos que operaram em maior grau no plano operacional das negociações em torno da nova universidade.

Por fim, este capítulo demonstrou que a criação de universidades federais, no âmbito do Reuni, seguiu a lógica do desenvolvimento territorial ao incorporar elementos regionalizados à montagem administrativa e pedagógica dessas instituições. Também, em adição, por aproximar outros atores sociais que comumente não fazem parte do processo de implementação de políticas públicas no Brasil, atribuindo às universidades federais mais recentes um teor social muito mais aparente, de modo que sua estrutura, missão, visão e princípios estejam imbuídos da necessidade e do compromisso com o desenvolvimento territorial. Ainda que a presença sociocêntrica tenha sido pactuada entre os diferentes grupos de atores e de interesses, a criação da UFCA foi o resultado das negociações entre agentes políticos e agentes públicos, de modo que a sociedade civil organizada e o tecido produtivo do Cariri pouco participaram. Independentemente das causas, a baixa participação de outros setores e movimentos sociais ainda deixa por sentir a maior inserção de interesses mais heterogêneos, que poderiam dar à UFCA uma amplitude regional muito maior. Todavia, isso não impediu que essa instituição

universitária assumisse ações de vanguarda em suas perspectivas de organização acadêmica e administrativa. Assim, pode-se dizer que a criação da UFCA fez parte de uma estratégia nacional de desenvolvimento territorial e rumo a uma integração maior entre a universidade e as demais organizações que compõem o plano político-institucional do Cariri, do Ceará e do Brasil.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste sétimo e último capítulo são apresentadas as considerações finais. Na primeira parte, o retrospecto das descobertas oriundas da investigação doutoral retoma as inquietações que deram origem à pesquisa até as descobertas finais sobre o fenômeno estudado. No segundo momento, elenca-se os alcances e contribuições. Aponta-se, no terceiro subitem, os limites e as perspectivas de ampliação desta pesquisa de doutorado.

7.1 DOS ACHADOS DA TESE

Esta tese percorreu um caminho rumo à elucidação das bases político-institucionais de criação da Universidade Federal do Cariri (UFCA). Nesse percurso, compreendeu-se que, para além de uma resposta governamental a um problema público e de relevante interesse social, a criação de uma nova universidade federal para o Cariri cearense correspondeu também à agenda política dos múltiplos interesses. Nesse ínterim, também participaram atores sociais que comumente não atuam na implementação das políticas públicas no Brasil: a comunidade acadêmica diretamente interessada, e a sociedade civil organizada e a iniciativa privada. Essa característica sociocêntrica conferiu à UFCA um caráter mais regionalizado de suas ações (ensino, pesquisa, extensão e cultura) e dos princípios que basilar a constituição da universidade (missão, visão e valores organizacionais).

A escolha por esse objeto de pesquisa – a UFCA – não ocorreu de maneira aleatória. A universidade selecionada fez parte da terceira fase de expansão e interiorização da educação superior federal brasileira, num momento em que a maturidade desse processo resultaria em instituições universitárias cada vez mais regionalizadas e condizentes com as necessidades locais orientadas para a formação profissional e cidadã. Ou seja, refletir-se-iam como uma aposta – ou confiança – da sociedade em instituições do porte de uma universidade federal para agir diretamente nos processos locais de desenvolvimento.

Imbuída dessa necessidade, a Universidade Federal do Ceará implantou o *Campus Avançado* da UFC no Cariri, em 2006. Representou a bem-sucedida criação de uma unidade acadêmica que satisfizesse a demanda identificada por uma IFES, conformando a justificativa deste

trabalho. O autor apontou ser ele próprio um dos resultados tangíveis da universidade. Assim, a justificativa para a eleição da UFCA como objeto de uma tese de doutorado em Administração fundamentou-se também pelo fato de que esse tipo de instituição interfere diretamente nas articulações em torno do capital social e intelectual das diferentes regiões. Portanto, compreender a criação da UFCA sob o viés político-institucional do conceito de desenvolvimento poderia ser útil para compreender o fenômeno de criação de novas IFES.

Assim, a investigação empreendeu um Estudo de Caso com o intuito de revelar as nuances do processo de criação da UFCA. Para que isso fosse viável, a pesquisa dividiu-se em duas fases: a coleta, na qual foram reunidos três grupos de dados – literatura especializada, dados socioeconômicos da região e entrevistas com informantes-chave; e a análise, onde a Triangulação dos Dados coletados na etapa anterior constituiu o material necessário ao desvelamento das peculiaridades do objeto investigado. Em adição, utilizou-se a técnica de formação de Arenas de Atores (CHACON, 2007), complementares no processo de análise dos dados, onde as motivações e a articulação entre as pessoas aviltaram-se em diferentes “arenas”.

Conhecer as bases teóricas que circundam a aposta na educação superior como um vetor de desenvolvimento territorial foi fundamental para direcionar as reflexões feitas diante dos dados secundários das entrevistas. O entendimento de desenvolvimento e sua evolução conceitual e política, ao longo dos anos, foi imprescindível para se compreender a razão pela qual o adjetivo territorial é modernamente acoplado ao substantivo do desenvolvimento. Dessa maneira, investigar como a questão territorial passou a integrar as agendas desenvolvimentistas no mundo e no Brasil foi tarefa imperiosa. Além delas, importou conhecer como falar em desenvolvimento, por meio da educação superior, coincide com as perspectivas de desenvolvimento ligadas ao capital social e ao capital intelectual dos territórios, num plano tal onde as instituições universitárias são uma das forças-motrizes da integração de pessoas e recursos com vistas ao desenvolvimento.

Num momento posterior, verificou-se que as universidades federais são uma das muitas instituições que integram a ação do Estado orientada para o atendimento das necessidades de formação de nível superior. Portanto, importou articular o conhecimento teórico que tratou da temática das políticas públicas, dando considerável destaque às correntes teóricas que as conceituam, como também criticam e tecem reflexões mais modernas. Em especial, verificou-se a utilidade da Teoria dos Múltiplos Fluxos, de John Kingdon (1995) para se explicar como as políticas públicas se formam e como pôde ser aplicada ao caso da UFCA. Em adição, a Teoria da Mirada ao Revés (BOULLOSA, 2013) indicou o caminho analítico complementar.

No terceiro bloco teórico, foram agrupados autores que estruturam a compreensão da educação superior no seio da sociedade como uma construção humana voltada ao intelecto e à construção da sociedade. Para isso, foram Reunidas as bases teóricas que tangem à perspectiva histórico-filosófica do ensino superior, bem como os modelos mais modernos de estruturação das instituições universitárias. Foi dado destaque à comparação entre os modelos estadunidense, europeu e o brasileiro, de modo que a revelação do Modelo Universitário Brasileiro seguisse rumo à compreensão de como a educação superior do país está sedimentada.

Foi feito um “espelho comparativo” com uma universidade já consolidada, a Universidade de Lisboa, que passou por um processo de fusão institucional, e proveu luzes interpretativas para o caso da UFCA, que tem cinco de anos de existência, que foi o resultado de um processo de desmembramento.

Junto com o movimento de identificação e sistematização da teoria, procedeu-se com a coleta dos dados secundários. Foram reunidos documentos oficiais oriundos do Congresso Nacional, da Presidência da República, do Governo do Estado do Ceará, dos órgãos oficiais de pesquisa e da Universidade Federal do Ceará e da Universidade Federal do Cariri. Eles representaram a construção técnica dos atores envolvidos no processo de criação da UFCA desde as negociais de implantação da UFCariri, no início dos anos 2000. Além destes, foram colhidas quatorze entrevistas, em duas idas a campo, nos anos de 2016 e 2017.

A triangulação destes três tipos de dados oportunizou a análise do fenômeno da criação da UFCA por meio da constituição de cinco dimensões analíticas, propostas no capítulo metodológico desta tese. A primeira delas abordou a percepção do conceito de instituição universitária entre as fontes de dados selecionadas. De posse do processamento desses dados, verificou-se que os documentos e os entrevistados mantêm proximidade e homogeneidade com o conceito mais moderno de universidade, que se caracteriza como uma instituição humana voltada não somente à formação técnico-profissional das pessoal, mas também lida com a necessidade de se formar cidadãos. Para que isso seja possibilitado, as ações de universidade como a UFCA, pública e federal, permeiam o ensino, a pesquisa, a extensão e a cultura da necessidade de integrar-se às características do território onde a instituição se situa. Isso a habilitaria a lidar com os processos endógenos e exógenos de desenvolvimento, uma vez que estaria melhor integrada às dinâmicas próprias de articulação institucional e política.

A segunda dimensão, que tratou da demanda local por uma IFES no Cariri, investigou as bases da dita necessidade social local presente há alguns anos. Pela análise dos dados reunidos, as

informações reveladas deram cabo de que essa demanda existia e se baseava em três pressupostos: o primeiro assentava-se no senso comum de que apenas uma universidade federal criaria as condições para um ensino superior público de qualidade; o segundo, no entendimento de que uma IFES alinha-se com as dinâmicas territoriais de desenvolvimento e, portanto, sua existência em territórios dinâmicos em economia, política e sociedade (como o Cariri cearense) era mais que necessária; e o terceiro, instigou a presença da UFCA como medida à necessidade local por mais uma oportunidade de inclusão social por meio da capacitação e do desenvolvimento intelectual daqueles que não poderiam arcar com formação de nível superior em urbes fora do território caririense.

A terceira dimensão disse respeito à maneira como a montagem política da UFCA foi realizada. Não obstante às negociações anteriores com vistas à satisfação da demanda caririense por uma universidade federal em seu território, deu ênfase ao processo de desmembramento do *Campus* da UFC no Cariri para a criação da UFCA. Esta fase foi exemplificada pela Arena do Desmembramento, campo das forças e negociações que envolveram as tratativas rumo à nova universidade. Nas arenas anteriores, a Arena da Incorporação e a Arena da Interiorização, ficou clara a força que os atores invisíveis detêm no processo das políticas públicas no Brasil.

A quarta dimensão, por sua vez, concerniu à pluralidade de atores envolvidos na criação da UFCA. Pelas duas dimensões anteriores, evidenciou-se uma novidade institucional no Brasil: a participação mais contundente da sociedade em todo o *policy process* das ações federais. No caso da UFCA, a sociedade quase sempre ficara restrita ao papel de público-alvo, sem maiores contribuições à criação de uma IFES no país. No fenômeno analisado, a ação dos agentes políticos atingiu determinado ponto do processo, cabendo à sociedade caririense, em consonância com autoridades municipais, estaduais e federais, operacionalizar a montagem organizacional (pedagógica e administrativa) da UFCA.

Contudo, essa prerrogativa foi restrita aos agentes públicos que já compunham a comunidade acadêmica da universidade em criação, notadamente no que diz respeito aos docentes e aos técnicos do *Campus* da UFC no Cariri. Os alunos pouco participaram, seja por pouco interesse ou por poucas chances de atuação mais contundente. Em relação aos grupos da sociedade civil organizada e à iniciativa privada, também pouco se fizeram sentir nas negociações em torno da estruturação da UFCA, seja por pouca motivação ou pela indisponibilização de canais de participação mais próximos das tratativas que foram desenvolvidas.

De qualquer sorte, é importante explicitar as contribuições positivas da pluralidade dos atores envolvidos na criação da UFCA, no nível operacional. Ter diferentes indivíduos deu à constituição da nova universidade um aspecto mais plural e diverso, que oportunizou a regionalização, ou territorialização da essência institucional da UFCA às particularidades do Cariri cearense. Sete Grupos de Trabalho contribuíram para a criação da nova IFES no que tocou ao Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), Assuntos Acadêmicos, Aspectos Físicos, Aspectos Organizacionais, Desenvolvimento e Apoio à Comunidade Acadêmica, Tecnologia da Informação (TI), e Consolidação do *Campus*. Contudo, a maior participação das pessoas envolvidas se deu nos GTs que trataram de assuntos coletivos e pedagógicos, em oposição aos GTs ligados a áreas mais técnicas e operacionais, nos quais baixa foi a participação dos atores sociais.

A quinta e última dimensão analítica abordou as motivações e a articulação dos interesses pela criação da UFCA. Em seu âmbito, foram situadas as expectativas de cada grupo de *policy entrepreneur* em torno da montagem de uma nova universidade. Tal como exposto nas dimensões anteriores, evidenciou-se que os agentes políticos e os agentes públicos foram os dois grupos de atores que mais conseguiram imprimir suas marcas na estrutura organizacional da UFCA, ao passo em que a sociedade civil organizada e o tecido produtivo pouco podem ser observados na composição acadêmica e administrativa da nova universidade de maneira direta.

7.2 DOS LIMITES E PERSPECTIVAS DE AMPLIAÇÃO DO ESTUDO

Não obstante se tenha conseguido compreender com maior acuidade o processo de criação da UFCA enquanto estratégia nacional de desenvolvimento territorial, duas limitações podem ser enumeradas, de modo a servir de indicação para oportunas ampliações em estudos futuros.

A primeira delas diz respeito à dificuldade de entrevistar mais atores representativos dos agentes políticos e da sociedade civil organizada que, de alguma forma, se relacionaram com a criação da UFCA, ou mantiveram – e mantêm – interesses nesse tipo de instituição. A presença massiva de agentes públicos no corpo de entrevistados por um lado enriqueceu em detalhes a reconstrução oral do processo de implantação do *Campus* da UFC no Cariri e da criação da UFCA. Mas, por outro lado, não privilegiou a visão de mais outros atores na estruturação da universidade.

A segunda limitação deste estudo diz respeito ao seu objeto. A Universidade Federal do Cariri pode ser considerada um exemplo de como a expansão e interiorização das universidades federais serviu como estratégia de desenvolvimento ligada a uma política de governo entre os anos de 2003 e 2014. Olhar para o Cariri cearense pode dar indícios de como uma universidade federal se alinha com a resolução do problema público de acesso à formação de nível superior, mas incorre na prerrogativa da individualidade. Ou seja, o modo como a UFCA foi criada, plural e sociocêntrica, pode ter sido uma efemeridade entre as outras IFES constituídas pela mesma política pública – o Reuni – e ocultar outras singularidades que influenciaram a criação das outras novas universidades federais do país. Dito isso, as sugestões de ampliação e melhoria deste estudo dão conta da aplicação desta investigação nas outras IFES criadas pelo Reuni no Brasil, de maneira a identificar se o *policy process* sociocêntrico pode ser identificado nesses outros exemplos.

7.3 DAS CONTRIBUIÇÕES TEÓRICO-METODOLÓGICAS DA TESE

As contribuições desta tese são de duas ordens e podem ser assumidas, como seguem:

- a) Contribuições teóricas: neste estudo, buscou-se articular três grandes conceitos: desenvolvimento territorial, políticas públicas e educação superior. Os cruzamentos entre as principais correntes teóricas de cada conceito permitiram perceber o desenvolvimento territorial a partir de políticas públicas de fomento à educação superior. Por outro vértice, pôde compreender a educação superior como uma oportunidade de desenvolvimento territorial capitaneada por políticas públicas estruturadas com tal finalidade. E as políticas públicas, finalmente, foram compreendidas como o amálgama entre estratégias de desenvolvimento que perpassam a criação de instituições de ensino superior. Acredita-se que os avanços teóricos oportunizados por esta tese contribuam para a compreensão do fenômeno estudado e sirva de base para futuros estudos;
- b) Contribuições metodológicas: esta tese não somente confirmou a utilidade da pesquisa qualitativa – e suas diversas técnicas e ferramentas de coleta e análise de dados – mas contribuiu com a validação da Arena de Atores como uma técnica metodológica complementar ao entendimento do fenômeno em tela. A visualização dos atores sociais em arenas serviu para compreender como se articularam, como negociaram e como puseram seus interesses nos mais diferentes “campos de força” que moldaram a criação da UFCA. A Arena de Atores, dada a

relevância das informações obtidas, poderia ser a técnica principal de análise de dados em estudos congêneres a este.

Por fim, reafirma o postulado de Amartya Sen (2000): o desenvolvimento só é possível com liberdade. E essa liberdade pode ser conseguida através do acesso ao trabalho e à renda, que se traduzem em oportunidades para a garantia dos direitos fundamentais. A educação de nível superior, por excelência, deve ser orientada à formação dos indivíduos com vistas à cidadania, de maneira que seja constituída uma nova sociedade pactuada pelo compromisso com o desenvolvimento das pessoas, um Estado justo e cooperativo, e que as demais instituições humanas estejam voltadas à felicidade e à qualidade de vida. Essa é a missão intrínseca e extrínseca de instituições como a Universidade Federal do Cariri, nascida da atuação conjunta da sociedade orientada à ação pública libertadora.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA FILHO, Naomar. Universidade Nova no Brasil. In: **A Universidade no Século XXI: Para uma Universidade Nova**. SANTOS, Boaventura de Sousa; ALMEIDA FILHO, Naomar (Orgs.). Coimbra: Almedina, 2008.

ALVESSON, Mats; DEETZ, Stanley. **Doing Critical Management Research**. 1.ed. 2000. Sage Publications. Disponível em: <https://books.google.com.br/books/about/Doing_Critical_Management_Research.html?id=noF9zqVUAhOC&source=kp_cover&redir_esc=y>. Acesso em: 04 out. 2016.

APPOLINÁRIO, Fábio. **Metodologia da Ciência: Filosofia e Prática da Pesquisa**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

ARAÚJO, José Carlos Souza. O projeto de Humboldt (1767-1835) como fundamento da pedagogia universitária. **APRENDER - Cad. de Filosofia e Psic. da Educação**, Vitória da Conquista, Ano VII, n. 12, p. 65-81, 2009. Disponível em: <periodicos.uesb.br/index.php/aprender/article/viewFile/4261/pdf_232>. Acesso em: 28 dez. 2017.

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA (AR). **Constituição da República Portuguesa**. 1976. VII Revisão Constitucional (2005). Disponível em: <<https://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/constpt2005.pdf>>. Acesso em: 06 abr. 2017.

_____. **Lei 5, de 25 de julho de 1973. Aprova as bases a que deve obedecer a reforma do sistema educativo**. Disponível em: <<http://193.137.22.223/fotos/editor2/1973.pdf>>. Acesso em: 06 abr. 2017.

_____. **Lei nº 49/2005 de 30 de agosto. Segunda alteração à Lei de Bases do Sistema Educativo e primeira alteração à Lei de Bases do Financiamento do Ensino Superior**. Disponível em: <<https://dre.pt/application/dir/pdfs/2005/08/166A00/51225138.pdf>>. Acesso em: 06 abr. 2017.

BARQUERO, Marcello. Construindo uma outra sociedade: o capital social na estruturação de uma cultura política participativa no Brasil. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, 21, p. 83-108, nov. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n21/a07n21.pdf>>. Acesso em: 01 out. 2016.

BARREIRA, René Teixeira. **Apresentação**. In: Plano Diretor Físico do Campus da UFC no Cariri. Universidade Federal do Ceará (UFC) Fortaleza/CE, 2006.

BELCHIOR, Miriam Aparecida; HADDAD, Fernando. **EM Interministerial nº 00186/2011/MP/MEC**. Brasília, 26 de agosto de 2011. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=36C401475E8C>

[AD9D954D3CA4F1E82291.proposicoesWebExterno2?codteor=916028&filename=Tramitacao-PL+2208/2011](#)>. Acesso em: 29 jan. 2018.

BERTOLIN, Júlio C. G.; MARCON, Telmo. O (des)entendimento de qualidade na educação superior brasileira – Das quimeras do provão e do ENADE à realidade do capital cultural dos estudantes. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 20, n. 1, p. 105-122, mar. 2015.

Disponível em: <www.scielo.br/pdf/aval/v20n1/1414-4077-aval-20-01-00105.pdf>. Acesso em 01 abr. 2015.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Cinquenta anos de pensamento na CEPAL - uma resenha. In: **Cinquenta anos de pensamento na Cepal**. Ricardo Bielschowsky (org.). Trad. Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Record, 2000.

BIRKLAND, Thomas A. Agenda Setting in Public Policy. In: **Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods**. FISCHER, F.; MILLER, G. F.; SIDNEY, M. S. (orgs.). Boca Raton: CRC Press, 2007.

BOULLOSA, Rosana de Freitas. Mirando Ao Revés Nas Políticas Públicas: notas sobre um percurso de pesquisa. **Pensamento & Realidade**. Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados em Administração - FEA, v. 28, n. 3, dez. 2013. ISSN 2237-4418. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/index.php/pensamentorealidade/article/view/17572/15028>> . Acesso em: 29 nov. 2017.

BOURDIEU, Pierre. *Le Capital Social – Notes Provisoires*. In: **Actes de la Recherche em Sciences Sociales**. Vol. 31, p. 2-3, 1980. Disponível em: <http://www.persee.fr/doc/arss_0335-5322_1980_num_31_1_2069>. Acesso em: 27 nov 2017.

BRANDÃO, Carlos. Desenvolvimento, território e escalas espaciais: levar na devida conta as contribuições da economia política e da geografia crítica para construir a abordagem interdisciplinar. In: **Compreendendo a complexidade socioespacial contemporânea: o território como categoria de diálogo interdisciplinar**. Maria Teresa Franco Ribeiro, Carlos Roberto Sanchez Milani (Orgs.) Salvador: EDUFBA, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 01 mar. 2015.

_____. Emenda Constitucional N° 59, de 11 de novembro de 2009. [...] **dá nova redação ao [...] caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI**.

Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm>. Acesso em: 22 jul. 2016.

_____. Lei N° 2.373, de 16 de dezembro de 1954. **Cria a Universidade do Ceará, com sede em Fortaleza, e dá outras providências**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L2373.htm>. Acesso em: 22 jul. 2016.

BRASIL, Felipe Gonçalves; CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. O Processo de Agenda-Setting para os Estudos das Políticas Públicas. **RP3 - Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, n. 06, 2015. Disponível em: <<http://periodicos.unb.br/index.php/rp3/article/download/15903/11257>>. Acesso em: 29 nov. 2017. DOI: 10.18829/2Frp3.v1i1.15903

_____. Portaria nº 389, de 23 de março de 2017. **Dispõe sobre o mestrado e doutorado profissional no âmbito da pós-graduação stricto sensu**. Disponível em: <<http://www.capes.gov.br/images/stories/download/legislacao/24032017-PORTARIA-No-389-DE-23-DE-MARCO-DE-2017.pdf>>. Acesso em: 29 dez. 17.

_____. Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001. **Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10260compilado.htm>. Acesso em: 22 jul. 2016.

_____. Lei Nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. **Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11096.htm>. Acesso em: 22 jul. 2016.

_____. Lei nº 12.826, de 5 de junho de 2013. **Dispõe sobre a criação da Universidade Federal do Cariri - UFCA, por desmembramento da Universidade Federal do Ceará - UFC, e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12826.htm>. Acesso em: 15 abr 2015.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **O Conceito de desenvolvimento econômico**. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2006/06.7-conceitohistoricodesenvolvimento.pdf>>. Acesso em: 05 out. 2016.

_____. O Conceito de Desenvolvimento do ISEB Rediscutido. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 47, no 1, 2004, pp. 49 a 84. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2004/78ConcDesenvISEB-Dados.pg.pdf>>. Acesso em: 05 out. 2016.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Parecer da Deputada Dra. Clair ao Projeto de Lei nº 3.521-A, de 2004**. Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP). 2004a. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=3FB3F8B23B2F74E5C6B138668CC7286B.proposicoesWebExterno1?codteor=261127&filename=Tramitacao-PL+3521/2004>. Acesso em: 29 jan. 2018.

_____. **Parecer do Deputado Ariosto Holanda ao Projeto de Lei nº 2.208, de 2011**. Comissão de Educação e de Cultura (CEC). 2012. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=36C401475E8CAD9D954D3CA4F1E82291.proposicoesWebExterno2?codteor=976492&filename=Tramitacao-PL+2208/2011>http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=36C40

[1475E8CAD9D954D3CA4F1E82291.proposicoesWebExterno2?codteor=933908&filename=Tramitacao-PL+2208/2011](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/externo?codteor=933908&filename=Tramitacao-PL+2208/2011)>. Acesso em: 29 jan. 2018.

_____. **Parecer do Deputado Átila Lira ao Projeto de Lei nº 3.521-A, de 2004.**

Comissão de Educação e de Cultura (CEC). 2005. Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=3FB3F8B23B2F74E5C6B138668CC7286B.proposicoesWebExterno1?codteor=238465&filename=Tramitacao-PL+3521/2004>. Acesso em: 29 jan. 2018.

_____. **Parecer do Deputado Eudes Xavier ao Projeto de Lei nº 2.208, de 2011.**

Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP). 2011. Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=36C401475E8CAD9D954D3CA4F1E82291.proposicoesWebExterno2?codteor=933908&filename=Tramitacao-PL+2208/2011>. Acesso em: 29 jan. 2018.

_____. **Parecer do Deputado José Guimarães ao Projeto de Lei nº 2.208, de 2011.**

Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC). 2013a. Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=36C401475E8CAD9D954D3CA4F1E82291.proposicoesWebExterno2?codteor=1072730&filename=Tramitacao-PL+2208/2011>. Acesso em: 29 jan. 2018.

_____. **Parecer do Deputado José Pimentel ao Projeto de Lei nº 3.521-A, de 2004.**

Comissão de Finanças e Tributação (CFT). 2007a. Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=3FB3F8B23B2F74E5C6B138668CC7286B.proposicoesWebExterno1?codteor=479890&filename=Tramitacao-PL+3521/2004>. Acesso em: 29 jan. 2018.

_____. **Projeto de Lei nº 2.208, de 2011 (Redação Final).** Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC). 2013b. Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=36C401475E8CAD9D954D3CA4F1E82291.proposicoesWebExterno2?codteor=1087781&filename=Tramitacao-PL+2208/2011>. Acesso em: 29 jan. 2018.

_____. **Recurso contra apreciação terminativa da Comissão de Finanças e Tributação - CFT,** sobre o PL. 3.521/2004 de autoria do Senado Federal, que autoriza o Poder Executivo a criar a Fundação Universidade Federal do Cariri. Autoria de Arnon Bezerra. 2007b. Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=3FB3F8B23B2F74E5C6B138668CC7286B.proposicoesWebExterno1?codteor=500668&filename=Tramitacao-PL+3521/2004>. Acesso em: 29 jan. 2018.

_____. **Parecer do Deputado Jovair Arantes ao Projeto de Lei nº 3.521-A, de 2004.**

Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP). 2004b. Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=3FB3F8B23B2F74E5C6B138668CC7286B.proposicoesWebExterno1?codteor=238465&filename=Tramitacao-PL+3521/2004>. Acesso em: 29 jan. 2018.

CAPELLA, Ana C. N. **Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas.** BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais. São

- Paulo, ANPOCS (pp. 25-52). 2006. Disponível em:
<<http://www.anpocs.org.br/portal/images/bib61.pdf>>. Acesso em: 29 nov. 2017.
- CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. Dependência e desenvolvimento na América Latina. In: **Cinquenta anos de pensamento na Cepal**. Ricardo Bielschowsky (org.). Trad. Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- CARDOSO, S.; SANTIAGO, R.; Sarrico, C. S. The impact of quality assessment in universities: Portuguese students' perceptions. **Journal of Higher Education Policy and Management**, 34(2), 125-138, 2012. Disponível em:
<<http://dx.doi.org/10.1080/1360080X.2012.662738>>. Acesso em: 26 abr. 2017;
- CAROLINO, L. M. The making of an academic tradition: the foundation of the Lisbon Polytechnic School and the development of higher technical education in Portugal (1779–1837). **Paedagogica Historica**, v. 48 n.3, 391-410, 2012. Disponível em:
<<http://dx.doi.org/10.1080/00309230.2011.628322>>. Acesso em: 06 abr. 2017.
- CASTRO, Maria Helena Guimarães de. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação completa 20 anos e continua atual**. Ministério da Educação (MEC). 2016. Disponível em:
<<http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/211-218175739/43311-lei-de-diretrizes-e-bases-da-educacao-completa-20-anos-e-continua-atual>>. Acesso em: 17 dez. 2017.
- CEPAL – Comissão Econômica para América Latina e o Caribe. **El regionalismo abierto em América Latina y el Caribe. La integracion economica al servicio de la transformacion productiva con equidade**. Santiago do Chile: Naciones Unidas, 1994. Disponível em:
<http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2140/1/S9481108_es.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2017.
- CHACON, Suely Salgueiro. **O Sertanejo e o caminho das águas: políticas públicas, modernidade e sustentabilidade no semi-árido**. Fortaleza: BNB: 2007. Série Teses e Dissertações. Vol. 8. 353 p.
- _____. Desenvolvimento. In: BOULLOSA, Rosana de Freitas (org). **Dicionário para a Formação em Gestão Social**. Salvador: CIAGS/UFBA, 2014.
- _____, BARRETO, P, NASCIMENTO, V. Construindo sonhos no sertão cearense: trajetos do mestrado em desenvolvimento regional sustentável. **Revista NAU Social**, n 3, nov. 2012. Disponível em:
<<http://www.periodicos.adm.ufba.br/index.php/rs/article/view/239/203>>. Acesso em: 10 abr. 2015.
- COHEN, Michael D.; MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. A Garbage Can Model of Organizational Choice. **Administrative Science Quarterly** v. 17, no. 1, 1972, 1-25. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2392088>>. Acesso em: 30 ago. 2017. doi:10.2307/2392088.
- COLAUTO, Romualdo Douglas; CUNHA, Jacqueline Veneroso Alves da; AVELINO, Bruna Camargos; OLIVEIRA, Marina Souza Lúcio. Avaliação do capital intelectual desenvolvido em organizações não governamentais: comparação entre entidades brasileiras e portuguesas. **Enf.: Ref. Cont.** UEM – Paraná v. 30 n. 2 p. 09-23 maio / agosto 2011. Disponível em:

<<http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/Enfoque/article/view/14415/7743>>. doi: [10.4025/enfoque.v30i2.14415](https://doi.org/10.4025/enfoque.v30i2.14415). Acesso em: 08 maio 2017.

COLEMAN, James S. Social Capital in the Creation of Human Capital. **The American Journal of Sociology**, Vol. 94, Supplement: Organizations and Institutions: Sociological and Economic Approaches to the Analysis of Social Structure (1988), pp. S95-S120 Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2780243>>. Acesso em: 02 set. 2009.

COLISTETE, Renato Perim. O desenvolvimentismo cepalino: problemas teóricos e influências no Brasil. **Estud. av.**, São Paulo, v. 15, n. 41, p. 21-34, abr. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142001000100004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 23 set. 2016.

COMISSÃO EUROPEIA. **O Espaço Europeu de Ensino Superior em 2012 - Relatório sobre a Implementação do Processo de Bolonha**. 2012. Disponível em: <http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/138PT.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2017.

_____; EACEA/Eurydice. **The European Higher Education Area in 2015: Bologna Process Implementation Report**. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2015. Disponível em: <https://eacea.ec.europa.eu/sites/eacea-site/files/european_higher_education_area_bologna_process_implementation_report.pdf>. Acesso em: 28 dez. 2017.

CORTEZ, José Raúl Robles; CORNEJO, Robert Efraín Zárate. Impacto del capital intelectual en facultades de negocios de las universidades públicas. **Sotavento M.B.A.** n. 22, julio-diciembre, 2013, pp. 68-81. Disponível em: <<http://revistas.uexternado.edu.co/index.php/sotavento/article/view/3705/3837>>. Acesso em: 08 maio 2017.

COSTA, Patrícia Lessa Santos. **As Bases Espaciais da Solidariedade e as Dinâmicas da Interiorização do Ensino Superior Público Estadual na Bahia**: O processo de criação da Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS), Universidade Estadual do Sudoeste Baiano (UESB), Universidade do Estado da Bahia (UNEB) e Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC). Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal da Bahia. 2010.

COSTA, Wanderley Messias da. Subsídios para uma Política Nacional de Ordenamento Territorial. In: **Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial**: anais da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial, Brasília, 13-14 de novembro de 2003 / Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (SDR). – Brasília: MI, 2005.

CRUZ, Juliana Catarina Santos; ALVES, Maria Teresa Venâncio Dores. Capital intelectual: práticas de divulgação de informação em empresas portuguesas. **Revista Universo Contábil**, ISSN 1809-3337, FURB, Blumenau, v. 9, n. 2, p. 174-194, abr./jun., 2013. Disponível em: <<http://proxy.furb.br/ojs/index.php/universocontabil/article/view/3301/2352>>. Acesso em: 08 maio 2017.

CUNHA, Luiz Antônio. O Desenvolvimento Meandroso da Educação Brasileira entre o Estado e o Mercado. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 809-829, out. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a0928100.pdf>> . Acesso em: 22 jul. 2016.

_____. O Ensino Superior no Octênio FHC. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 24, n. 82, p. 37-61, abr. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v24n82/a03v24n82.pdf>>. Acesso em: 05 jan. 2018.

DAVEL, Eduardo; ALCADIPANI, Rafael. Estudos Críticos em Administração: Reflexões e Constatações sobre Produção Brasileira. In: ENCONTRO DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS, 2., 2002, Recife. **Anais...** Recife: Observatório da Realidade Organizacional: PROPAD/UFPE: ANPAD, 2002. 1 CD.

DAVID, F.; ABREU, R. The Bologna Process: Implementation and Developments in Portugal. **Social Responsibility Journal**, v. 3, n. 2, 59-67, 2007. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1108/17471110710829731>>. Acesso em: 06 abr. 2017.

DELEON, P.; MARTELL, C. R. The Policy Sciences: Past, Present, and Future. In: **Handbook of Public Policy**. PETERS, G.; PIERRE, J. (orgs.). Londres: SAGE, 2006. Disponível em: <<http://www.paconference.ir/uploadfiles/2015-9-28/PUBLIC-POLICY.pdf#page=44>>. Acesso em: 31 mar. 2017.

DIAS, D. Students' choices in Portuguese higher education: influences and motivations. **European Journal of Psychology of Education**, v. 28, n. 2, 437-451, 2013. Disponível em: <<https://doi.org/10.1007/s10212-012-0122-9>>. Acesso em: 06 abr. 2017.

DIAS, Marco Antonio Harms; LERÍPIO, Alexandre Avila; VARVAKIS, Gregório Rados; VAZ, Caroline Rodrigues. Capital intelectual en la gestión pública: caso del método Intellectus. **Navus**, Florianópolis/SC, v. 5, n. 1, p. 103-112, jan./mar. 2015. Disponível em: <<http://navus.sc.senac.br/index.php/navus/article/view/241/198>>. Acesso em: 08 maio 2017.

DOUGLAS, Mary. **Como as Instituições Pensam**. (tradução Carlos Eugênio Marcondes de Moura). - São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998. (Ponta, 16).

DEUS, Evandro Rodrigues de. **O Crato dos Índios Cariris**. 2009. Disponível em: <<http://acessogeral.blogspot.com.br/2009/02/o-crato-dos-indios-cariris.html>>. Acesso em: 05 mar. 2014.

DIAS SOBRINHO, José. Educação superior: bem público, equidade e democratização. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 18, n. 1, p. 107-126, mar. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-40772013000100007>. Acesso em: 01 abr 2015.

EAUFBA - Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia. **Histórico**. Disponível em: <<http://www.adm.ufba.br/pt-br/escola/historico>>. Acesso em: 22 jul. 2016.

ESCOBAR, Arturo. **Encountering Development**. Princeton University Press. 1995. Disponível em:

<https://books.google.com.br/books?id=Y35aclb012YC&printsec=frontcover&hl=pt-BR&source=gsbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false>. Acesso em: 01 out. 2016.

EISENHARDT, Kathleen M. Building Theories from Case Study Research. **The Academy of Management Review** vol 14, no. 4, 1989. 532-50. Disponível em:

<<http://www.jstor.org/stable/258557>>. Acesso em: 02 ago 2016.

FARAH, M. F. S. Administração pública e políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 3, p. 813-836, 2011. Disponível em:

<www.scielo.br/pdf/rap/v45n3/11.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2017.

FEIJÓ, Rommel. **Fala em Reunião no Congresso Nacional**. Diário do Senado Federal – Suplemento. 03 de março de 1998. Disponível em:

<<http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaPaginasDiario?codDiario=13697&seqPaginaInicial=81&seqPaginaFinal=90>> Acesso em: 24 jan. 2018.

FIGUEIREDO H.; BISCAIA R.; ROCHA, V.; TEIXEIRA, P. Should we start worrying? Mass higher education, skill demand and the increasingly complex landscape of young graduates' employment, **Studies in Higher Education**, v. 42, n. 8, 1401-1420, 2015, Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/03075079.2015.1101754>>. Acesso em: 06 abr. 2017.

FISCHER, Frank. Para além do empirismo: policy inquiry na perspectiva pós-positivista. **Revista NAU Social**, v.7, n.12, p. 163-180, maio/nov 2016. Disponível em:

<www.periodicos.adm.ufba.br/index.php/rs/article/viewPDFInterstitial/554/436>. Acesso em: 29 nov. 2017.

FISCHER, Tânia. **Desafios no Campo da Administração Pública: Ensino, Profissionalização e Pesquisa**. Palestra proferida no 50º Aniversário da Revista de Administração Pública (RAP). Encontro da Rede das Escolas de Governo, Rio de Janeiro/RJ, 2017.

_____; MELO, Vanessa Paternostro. Organizações e Interorganizações na Gestão do Desenvolvimento Sócio-Territorial. **Revista Organizações & Sociedade**, vol. 11, Edição Especial, 2004. Disponível em:

<<https://portalseer.ufba.br/index.php/revistaoes/article/view/11816/8850>>. Acesso em: 27 nov. 2017.

FLICK, Uwe. **Introdução à pesquisa qualitativa**. Tradução de Joice Elias Costa. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FREIRE, Paulo. **Educação e Mudança**. 31ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2008.

FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e Subdesenvolvimento**. 1ª ed. 1961.

GIBSS, Graham. **Análise de Dados Qualitativos**. Tradução de Cataldo Costa. Porto Alegre: Artmed, 2009.

GODOI, Christiane Kleinübing; BALSINI, Cristina Pereira Vecchio. A pesquisa qualitativa nos estudos organizacionais brasileiros: uma análise bibliométrica. In: GODOI, Christiane

Kleinübing; BANDEIRA-DE-MELO, Rodrigo; SILVA, Anielson Barbosa (orgs). **Pesquisa Qualitativa em Estudos Organizacionais: Paradigmas, Estratégias e Métodos**. São Paulo: Saraiva, 2006.

GODOY, A. Estudo de Caso Qualitativo. In: GODOI, Christiane Kleinübing; BANDEIRA-DE-MELO, Rodrigo; SILVA, Anielson Barbosa (orgs). **Pesquisa Qualitativa em Estudos Organizacionais: Paradigmas, Estratégias e Métodos**. São Paulo: Saraiva, 2006.

GÓIS, C.; BRÁS, F. A. In the aftermath of the Bologna process: exploring the master students' perceptions on accounting in two portuguese higher education institutions. **The Spanish Journal of Accounting, Finance and Management Education**, v. 4 n.1, 34 – 55, 2013. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4534745.pdf>>. Acesso em: 06 abr. 2017.

GONÇALVES-DIAS, Sylmara Lopes Francelino. Sustentabilidade. In: BOULLOSA, Rosana de Freitas (org). **Dicionário para a Formação em Gestão Social**. Salvador: CIAGS/UFBA, 2014.

GIDDENS, Anthony. **As conseqüências da modernidade**. Tradução de Raul Fiker. – São Paulo: Editora UNESP, 1991.

GUBIANI, Juçara Salete; MORALES, Aran Bey Tcholakian; SELIG, Paulo Mauricio. A influência do capital intelectual no potencial de inovação das universidades. **Iberoamerican Journal of Industrial Engineering**, Florianópolis, SC, Brasil, v. 5, n. 9, p. 01-22, 2013.

Disponível em:

<<http://incubadora.periodicos.ufsc.br/index.php/IJIE/article/viewFile/2551/pdf>>. Acesso em: 08 maio 2017.

GUIMARÃES, Sônia Karam. Desenvolvimento econômico-social e instituições no Brasil. **Civitas**, Porto Alegre, v. 16, n. 2, p. 259-284, abr.-jun. 2016. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.15448/1984-7289.2016.2.23112>>. Acesso em: 15 set. 2016.

HAESBAERT, Rogério. Desterritorialização, Multiterritorialidade e Regionalização. In: **Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial**: anais da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial, Brasília, 13-14 de novembro de 2003 / Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (SDR). – Brasília: MI, 2005.

_____. Concepções de território para entender a desterritorialização. In: SANTOS et al. **Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial**. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007. 3.ed. 416p.

_____. Prefácio. In: Compreendendo a complexidade socioespacial contemporânea: o território como categoria de diálogo interdisciplinar. Maria Teresa Franco Ribeiro, Carlos Roberto Sanchez Milani (Orgs.) Salvador: EDUFBA, 2009.

HISSA, Cássio E.V. Territórios de diálogos possíveis. In: RIBEIRO, M.T.F. E MILANI, C.R.S (Org). **Compreendendo a Complexidade socioespacial contemporânea: o território como categoria de diálogo interdisciplinar**. Salvador: EDUFBA, 2009.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems**. 3. ed. Oxford University Press, 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **@Cidades – Barbalha**. Disponível em:

<<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=230190&search=ceara|barbalha>>. Acesso em: 28 mar. 2015.

_____. **@Cidades – Crato**. Disponível em:

<<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=230420&search=ceara|crato>>. Acesso em: 28 mar. 2015.

_____. **@Cidades – Juazeiro do Norte**. Disponível em:

<<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=230730&search=ceara|juazeiro-do-norte>>. Acesso em: 28 mar. 2015.

_____. **Panorama de Icó**. Disponível em:

<<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/ico/panorama>>. Acesso em: 19 mar. 2018.

_____. **Panorama de Juazeiro do Norte**. Disponível em:

<<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/juazeiro-do-norte/panorama>>. Acesso em: 19 mar. 2018.

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ – IPECE. **Perfil Básico Regional 2014** – Macrorregião Cariri/Centro-Sul. 2014. Disponível em:

<http://www2.ipece.ce.gov.br/estatistica/perfil_regional/Perfil_Regional_R8_Cariri_Centro_Sul_2014.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2016.

_____. **Perfil Básico Municipal 2014** – Barbalha. 2015. Disponível em:

<http://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/perfil_basico/pbm-2015/Barbalha.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2016.

_____. **Perfil Básico Municipal 2014** – Crato. 2015. Disponível em:

<http://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/perfil_basico/pbm-2015/Crato.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2016.

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ – IPECE. **Perfil Básico Municipal 2014** – Juazeiro do Norte. 2015. Disponível em:

<http://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/perfil_basico/pbm-2015/Juazeiro_do_Norte.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2016.

_____. **Regiões de Planejamento do Estado do Ceará** – Ceará em Mapas. 2007.

Disponível em: <<http://www2.ipece.ce.gov.br/atlas/capitulo1/11/122x.htm>>. Acesso em: 20 jul. 2016.

_____. **Região Metropolitana do Cariri - RMC** – Ceará em Mapas. 2007. Disponível em:

<<http://www2.ipece.ce.gov.br/atlas/capitulo1/11/139x.htm>>. Acesso em: 20 jul. 2016.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Censo da educação superior 2012**: resumo técnico. – Brasília, 2014. Disponível em:

<http://download.inep.gov.br/download/superior/censo/2012/resumo_tecnico_censo_educacao_superior_2012.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2015.

IVO, Anete B. L. Agências Multilaterais de Desenvolvimento e Comunidades Epistêmicas. In: **A Reinvenção do Desenvolvimento: Agências Multilaterais e Produção Sociológica**. IVO, Anete B. (org). Salvador: EDUFBA, 2016.

JENKINS, W. **Policy analysis: a political and organisational perspective**. Londres: Martin Robertson, 1978.

KINGDON, John W. Agendas, Alternatives, and Public Policies. 2nd Edition. Harper Collins College Publishers, 1995. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas – Coletânea Volume 1**, 2007.

KVALE, Steinar; BRINKMANN, Svend. **Interviews: Learning the craft of qualitative research interviewing**. Thousand Oaks: Sage Publications, 2009. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?id=bZGvwsP1BRwC&printsec=frontcover&hl=pt-BR&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false>. Acesso em 03 ago. 2016.

KOUCKÝ, J.; BARTUŠEK, A. Access to a degree in Europe - Inequality in tertiary education attainment 1950-2011. **Education Policy Centre**, Faculty of Education, Charles University in Prague, 2013. Disponível em: <<http://www.strediskovzdelavacipolitiky.info/download/Access%20to%20a%20Degree%20in%20Europe%202013.pdf>>. Acesso em: 06 abr. 2017

LANIADO, Ruthy. As Fronteiras da política democrática: a justiça social e as diferentes escalas da ação coletiva participativa. In: MARTINS, P.H.; MATOS, A.; FONTES, B. (orgs.). **Limites da Democracia**. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2008.

_____; SANTOS, Rubenilda Sodré dos. A importância do conhecimento e da C&T para a consolida o das institui es e da democracia. **Liinc em Revista**, v.8, n.1, março, 2012, Rio de Janeiro, p 68-87. Disponível em: <<http://revista.ibict.br/liinc/article/view/3357/2964>>. Acesso em 10 jan. 2018.

LASCOUMES, P; LE GALES, P. (2007), Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments — From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, v. 20, n. 1, January, 2007. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1468-0491.2007.00342.x>>. Acesso em: 29 nov. 2017. doi: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2007.00342.x>

LASSWELL, Harold D. **Pre-view of policy sciences**. Nova York, Atherton, 1971.
_____. **Politics: Who gets what, when, how**. 1 ed. 1936. Disponível em: <<http://www.policysciences.org/classics/politics.pdf>>. Acesso em: 29 nov. 2017.

LEITE, C.; RAMOS, K. Políticas do Ensino Superior em Portugal na fase pós-Bolonha: implica es no desenvolvimento do currículo e das exigências ao exercício docente. **Revista Lusófona de Educa o**, v. 28 n. 28, 73-89, 2014. Disponível em: <<http://revistas.ulusofona.pt/index.php/rleducacao/article/view/4923>>. Acesso em: 06 abr. 2017.

_____. Reconfigurações da docência universitária: um olhar focado no Processo de Bolonha. **Educar em Revista**, v. 57, 33-47, 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/er/n57/1984-0411-er-57-00033.pdf>>. Acesso em: 06 abr. 2017.

LESSA, Carlos. **A Estratégia de Desenvolvimento: sonho e fracasso**. Brasília: Funcep, 1988.

LIMA, Paulo Gomes. Políticas de educação superior no Brasil na primeira década do século XXI: alguns cenários e leituras. **Avaliação** (Campinas) [online]. 2013, vol. 18, n.1 Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-40772013000100006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 01 abr. 2015.

LUCKMANN; Luiz Carlos; BERNART, Eliezer Emanuel. Da Universidade Clássica à Universidade Brasileira: Aproximações e Desdobramentos. **Revista Unoesc & Ciência – ACHS**, Joaçaba, v. 5, n. 2, p. 211-220, jun./dez. 2014. Disponível em: <https://editora.unoesc.edu.br/index.php/achs/article/download/5786/pdf_44>. Acesso em: 29 dez. 2017.

MACHADO, M.; BRITES, R., MAGALHÃES, A.; SÁ, M. J. Satisfaction with Higher Education: critical data for student development. **European Journal of Education**, 46: 415–432, 211. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1111/j.1465-3435.2011.01489.x>>. Acesso em: 06 abr. 2017.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 6. ed. 5ª reimp. São Paulo: Atlas, 2007.

MARTINS, Helder Fanha; FERREIRA, Ana Cristina. Capital intelectual e ensino superior: análise e perspectivas. **Perspectivas em Gestão & Conhecimento**, João Pessoa, v. 5, n. 2, jul./dez 2015. Disponível em: <<http://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/pgc/article/view/22880/14386>>. Acesso em: 08 maio 2017.

MARQUES, Waldemar. Expansão e oligopolização da educação superior no Brasil. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 18, n. 1, p. 69-83, mar. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-40772013000100005&script=sci_arttext>. Acesso em 01 abr 2015.

MARTIN, Joanne. Breaking Up the Mono-Method Monopolies in Organizational Research. **Research Report** No. 613. Disponível em: <<https://gsbapps.stanford.edu/researchpapers/library/RP613R2.pdf>>. Acesso em: 16 abr. 2013.

MERCURI, Cristiana. Uma Reflexão sobre Desenvolvimento Humano na Produção das Ciências Sociais no Brasil. In: **A Reinvenção do Desenvolvimento: Agências Multilaterais e Produção Sociológica**. IVO, Anete B. (org). Salvador: EDUFBA, 2016.

MILANI, Carlos. Teorias do capital social e desenvolvimento local: lições a partir da experiência de Pintadas (Bahia, Brasil). **Revista Organizações & Sociedade**, vol. 11, Edição

Especial, 2004. Disponível em:

<<https://portalseer.ufba.br/index.php/revistaoes/article/view/12637/8906>>. Acesso em: 27 nov. 2017.

MINAYO, M.C. **Pesquisa Social: Teoria, Método e Criatividade**. Petrópolis: Vozes, 2010.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO - MEC. **A democratização e expansão da educação superior no país 2003 – 2014**. 2014. Disponível em:

<http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=16762-balanco-social-sesu-2003-2014&category_slug=dezembro-2014-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 21 jul. 2016.

_____. **O que é o REUNI**. 2010. Disponível em: <<http://Reuni.mec.gov.br/o-que-e-o-Reuni>>. Acesso em: 20 jul. 2016.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO NACIONAL (Portugal). **Decreto-Lei nº 402, de 11 de agosto de 1973**. Disponível em: <https://www.ubi.pt/Ficheiros/PDF/Conteudos/DL_402_73.pdf>. Acesso em: 16 maio 2018.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável: Território Centro Sul Vale do Salgado – MDA/SDT/Fortaleza: Instituto Agropolos do Ceará, 2011.

MUSSET, Alain. De Lênin a Lacoste: Os aquétipos espaciais do subdesenvolvimento. In: **Compreendendo a complexidade socioespacial contemporânea: o território como categoria de diálogo interdisciplinar**. Maria Teresa Franco Ribeiro, Carlos Robero Sanchez Milani (Orgs.) Salvador: EDUFBA, 2009.

NASCIMENTO, Ives Romero Tavares. **Incubadoras de economia solidária e extensão universitária: possibilidades e inovação**. Dissertação (Mestrado em Administração) apresentada ao Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (NOGA/EA/UFBA). Disponível em: <http://www.adm.ufba.br/sites/default/files/publicacao/arquivo/dissertacao_ives.pdf>. Acesso em: 03 ago. 2016.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Desenvolvimento, Estado e Sociedade: As Relações Necessárias, as Coalizões Possíveis e a Institucionalidade Requerida. In: **Diálogos para o Desenvolvimento**. José Celso Cardoso Jr., Carlos Henrique R. de Siqueira (orgs.). Brasília: IPEA, 2009.

NORTH, Douglass C. Institutions. **Journal of Economic Perspectives** - Volume 5, Number 1-Winter I991-Pages 97-1 12. Disponível em: <<http://links.jstor.org/sici?sici=0895-3309%28199124%295%3A1%3C97%3AI%3E2.0.CO%3B2-W>> .

OLIVEIRA, C. S. A polissemia do conceito de desenvolvimento na política de inovação brasileira - ENCTI e PBM. 2016, 129 f. **Dissertação** (mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional, Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

PAULA, Maria de Fátima de. A formação universitária no Brasil: concepções e influências. **Avaliação (Campinas)**, Sorocaba, v. 14, n. 1, p. 71-84, mar. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-40772009000100005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 29 dez. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/S1414-40772009000100005>.

PAULILO, Maria Ignez. **RESENHA - Polanyi, Karl. A grande Transformação: as origens de nossa época**. Sociedade em Debate, Pelotas, 18(2): 141-149, jul.-dez./2012.

PIRES, Elson Luciano Silva. A nova política nacional de desenvolvimento territorial em questão. **Desafios do Desenvolvimento**. IPEA, Ano 8. Edição 64. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2355:catid=28&Itemid=23>. Acesso em: 23 set. 2016.

PATRICIO, Raquel de Caria. **Estudos de Área: América Latina – Uma visão de América Latina**. Lisboa: ISCSP/ULISBOA, 2012.

PETERS, G. B. The Problem of Policy Problems. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, v. 7, 4, 349-370, 2005. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/13876980500319204>>. Acesso em: 30 ago. 2017.

PINTO, Ricardo Ramos. **Governança e Gestão de Políticas Públicas**. Aula no Doutorado em Administração Pública do ISCSP/ULISBOA. 2017. *Mimeo*.

POLANYI, Karl. Homem, Natureza e Organização Produtiva. In: POLANYI, Karl. **A Grande Transformação: As Origens de Nossa Época**. tradução de Fanny Wrabel. - 2. ed.- Rio de Janeiro: Campus, 2000.

PORTAL OKARIRI. **UFCA realiza audiência pública sobre implantação de universidade**. 11 de outubro de 2013. Disponível em: <<http://www.okariri.com/cariri/brejo-santo-ufca-realiza-audiencia-publica-sobre-implantacao-de-universidade/>>. 12 de fev. 2018.

PREBISH, Raúl. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais. In: **Cinqüenta anos de pensamento na Cepal**. Ricardo Bielschowsky (org.). Trad. Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Record, 2000.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Projeto de Lei - Dispõe sobre a criação da Universidade Federal do Cariri - UFCA**, por desmembramento da Universidade Federal do Ceará – UFC, e dá outras providências. 2011. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=36C401475E8CAD9D954D3CA4F1E82291.proposicoesWebExterno2?codteor=916028&filename=Tramitacao-PL+2208/2011>. Acesso em: 29 jan. 2018.

QUEIROZ, Zuleide Fernandes. **Palestra Ensino Superior e Desenvolvimento Territorial: Desafios e Possibilidades para o Semiárido Brasileiro**. Universidade Federal do Cariri, 2014. *Mimeo*.

RAMOS, Simone Amorim. **Migração de escala em instrumentos de políticas públicas: natureza e fronteiras de aprendizagem**. 111f. Il. 2013. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, 2013.

RIBEIRO, Maria Teresa Franco. Introdução. In: **Compreendendo a complexidade socioespacial contemporânea: o território como categoria de diálogo interdisciplinar**. Maria Teresa Franco Ribeiro, Carlos Roberto Sanchez Milani (Orgs.) Salvador: EDUFBA, 2009.

_____; LOIOLA, Elisabeth. Gestão do Território e desenvolvimento: um convite à reflexão e ao exercício do diálogo entre saberes. In: **Compreendendo a complexidade socioespacial contemporânea: o território como categoria de diálogo interdisciplinar**. Maria Teresa Franco Ribeiro, Carlos Roberto Sanchez Milani (Orgs.) Salvador: EDUFBA, 2009.

RISTOFF, Dilvo. Os Desafios Da Educação Superior Na Ibero-América: Inovação, Inclusão e Qualidade. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 18, n. 3, p. 519-545, nov. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/aval/v18n3/02.pdf>>. Acesso em 01 abr 2015.

ROLIM, Cássio; SERRA, Maurício. Instituições de Ensino Superior e Desenvolvimento Regional: O Caso da Região Norte do Paraná. **Revista de Economia**, v. 35, n. 3 (ano 33), p. 87-102, set./dez. 2009. Disponível em: <<http://revistas.ufpr.br/economia/article/viewFile/16710/11109>>. Acesso em: 24 nov. 2017.

RÜCKERT, Aldomar Arnaldo. O Processo de Reforma do Estado e a Política Nacional de Ordenamento Territorial. In: **Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial**: anais da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial, Brasília, 13-14 de novembro de 2003 / Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (SDR). – Brasília: MI, 2005.

SÁ, C; et al. Higher education (related) choices in Portugal: joint decisions on institution type and leaving home. **Studies in Higher Education**. 36, 6, 689-703, Sept. 2011. Disponível em: <http://www.nipe.eeg.uminho.pt/Uploads/WP_2010/NIPE_WP_4_2010.pdf>. Acesso em: 06 abr. 2017.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento: includente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

SAMPAIO JÚNIOR, Plínio de Arruda. Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 112, p. 672-688, out./dez. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ssoc/n112/04.pdf>>. Acesso em: 24 nov. 2017.

SAMPIERI, Roberto Hernández; COLLADO, Carlos Fernández; LUCIO, Pilar Baptista. **Metodologia de Pesquisa**. 3.ed. Tradução de Fátima Conceição Murad. São Paulo: McGraw-Hill, 2006.

SAMPAIO, Rosely Moraes; LANIADO, Ruthy Nadia. Uma experiência de mudança da gestão universitária: o percurso ambivalente entre proposições e realizações. **RAP** — Rio de Janeiro 43(1):151-74, jan./fev. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122009000100008>. Acesso em: 01 out. 2016.

SANTIAGO, R.; CARVALHO, T. Academics in a New Work Environment: the Impact of New Public Management on Work Conditions. **Higher Education Quarterly**, 62(3), 204-233, 2008. Disponível em: <<https://doi.org/10.1111/j.1468-2273.2008.00390.x>>. Acesso em: 26 abr 2017.

SANTANA, Weslei Gusmão Piau. **Desenvolvimento, gestão e cooperação internacional: um estudo do Projeto de Desenvolvimento Comunitário da Bacia do Rio Gavião no Sudoeste da Bahia**. 200 f. 2012. Tese (Doutorado) – Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.

SANTOS, Boaventura de Sousa. A Universidade no Século XXI: Para uma reforma Democrática e Emancipatória da Universidade. In: **A Universidade no Século XXI: Para uma Universidade Nova**. SANTOS, Boaventura de Sousa; ALMEIDA FILHO, Naomar (Orgs.). Coimbra: Almedina, 2008.

SANTOS, Milton. O retorno do território. In: **Territorio y movimientos sociales**. OSAL - Observatorio Social de América Latina. Año 6 no. 16 (jun.2005). Buenos Aires: CLACSO, 2005. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal16/D16Santos.pdf>>. Acesso em: 28 nov. 2017.

SAQUET, Marcos Aurélio. Território. In: BOULLOSA, Rosana de Freitas (org). **Dicionário para a Formação em Gestão Social**. Salvador: CIAGS/UFBA, 2014.

SCHWARTZMAN, Simon. **Ciência, universidade e ideologia: a política do conhecimento**. Biblioteca Virtual de Ciências Humanas. 2008.

SECCHI, Leonardo. **Análise de Políticas Públicas. Diagnóstico de Problemas, Recomendação de Soluções**. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação (SESu/MEC). **A democratização e expansão da educação superior no país 2003 – 2014**. 2014. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=16762-balanco-social-sesu-2003-2014&Itemid=30192>. Acesso em: 14 nov. 2017.

SEN, A. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras. 2000.

SENADO FEDERAL. **Indicação nº 4 de 2002**. Sugere que seja objeto de estudo pela Comissão de Educação do Senado Federal a criação da universidade federal na região do Vale do Cariri, no Estado do Ceará. Autoria do Senador Reginaldo Duarte. Diário do Senado Federal. Ano LVII, nº 078, Quinta-feira, 13 de junho de 2002 – Brasília/DF. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=1&datDiario=13/06/2002&paginaDireta=11751>>. Acesso em: 24 jan. 2018.

_____. **Parecer nº 138, de 11 de março de 2003**. Da Comissão de Educação, relativo à Indicação nº 4, de 2002, de iniciativa do Senador Reginaldo Duarte, que sugere seja objeto de estudo pela Comissão de Educação do Senado a criação de universidade federal na região do Vale do Cariri, no Estado do Ceará. Autoria do Senador José Jorge. Diário do Senado Federal. Ano LVIII, nº 025, Quinta-feira, 20 de março de 2003 – Brasília/DF. 2003a. Disponível em:

<<http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=1&datDiario=20/03/2003&paginaDireta=04094#>>. Acesso em: 24 jan. 2018.

_____. **Parecer nº 1.861, de 12 de dezembro de 2003**. Da Comissão de Educação, relativo à Indicação nº 4, de 2002, de autoria do Senador Reginaldo Duarte, que sugere seja objeto de estudo pela Comissão de Educação a criação de universidade federal na região do vale do Cariri, no Estado do Ceará. Autoria da Senadora Patrícia Saboya. Diário do Senado Federal. Ano LVIII, nº 209, Sexta-feira, 12 de dezembro de 2003 – Brasília/DF. 2003b. Disponível em:

<<http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=1&datDiario=12/12/2003&paginaDireta=40956>>. Acesso em: 24 jan. 2018.

_____. **Projeto de Lei do Senado nº 516, de 2003**. Autoriza o Poder Executivo a criar a Fundação Universidade Federal do Cariri (UFCariri). Diário do Senado Federal. Ano LVIII, nº 209, Sexta-feira, 12 de dezembro de 2003 – Brasília/DF. 2003c. Disponível em:

<<http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=1&datDiario=12/12/2003&paginaDireta=40956>>. Acesso em: 24 jan. 2018.

_____. Universidade Federal do Cariri. **Estudo Preliminar para sua Criação**. Diário do Senado Federal. Brasília, Setembro de 2003. 2003d. Disponível em:

<<http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?codDiario=1254&paginaPesquisa=221¶metroPesquisa=%22CARIRI%22>>. Acesso em: 24 jan. 2018.

SERRA, António Cruz. **Construir uma Grande Universidade de Investigação**. Entrevista Concedida à Revista da Universidade de Lisboa. Número 2, março de 2017.

SILVA, P. et al. Stairway to employment? Internships in higher education. **Higher Education**, v. 72, n. 6, 703–721, 2015. Disponível em: <<https://doi.org/10.1007/s10734-015-9903-9>>. Acesso em: 06 abr. 2017.

SILVA JÚNIOR, Jeová Torres. **Gestão, fato associativo & economia solidária: a experiência da ASMOCONP/Banco Palmas**. 2004. 104f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2004.

_____. **Utilidade social e finanças solidárias: uma proposta de avaliação dos bancos comunitários de desenvolvimento brasileiros**. 2016. 291f. Tese (Doutorado) – Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2016.

SOLINÍS, Germán. O que é o território ante o espaço? In: **Compreendendo a complexidade socioespacial contemporânea: o território como categoria de diálogo interdisciplinar**. Maria Teresa Franco Ribeiro, Carlos Roberto Sanchez Milani (Orgs.) Salvador: EDUFBA, 2009.

SIMÕES, C; SOARES, A. M. Applying to higher education: information sources and choice factors. **Studies in Higher Education**, v. 35, n.4, 371-389. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/03075070903096490>>. Acesso em: 06 abr. 2017.

SOUSA, António Rebelo. **Manual de Economia do Desenvolvimento (Apontamentos)**. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP), 2009.

- STAKE, Robert. E. **The Art of Case Study Research**. Thousand Oaks: Sage Publications, 1995. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?id=ApGdBx76b9kC&printsec=frontcover&hl=pt-BR&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false>. Acesso em 03 ago. 2016.
- TEIXEIRA, Anísio. A universidade e a liberdade humana. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Rio de Janeiro, v.20, n.51, jul./set. 1953. p. 3-22.
- _____. Educação e Desenvolvimento. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Rio de Janeiro, v.35, n.81, jan./mar. 1961. p. 71-92.
- _____. Funções da universidade. **Boletim Informativo CAPES**. Rio de Janeiro, n.135, fev. 1964. p. 1-2.
- TEIXEIRA, P; KORYAKINA, T. Political Instability, Austerity and Wishful Thinking: Analysing Stakeholders' Perceptions of Higher Education's Funding Reforms in Portugal. **European Journal of Education**, 51, 126–139, 2016. Disponível em: <<https://doi.org/10.1111/ejed.12126>>. Acesso em: 06 abr. 2017.
- TEIXEIRA, Aloísio; MARINGONI, Gilberto; GENTIL, Denise Lobato. **Desenvolvimento: O debate pioneiro de 1944-1945**. Brasília: Ipea, 2010. 128 p.
- TORGAL, R. L. A Universidade em Portugal em período de transição para a democracia e para o neoliberalismo. **Espacio, Tiempo y Educación**, v. 2, n. 2, 155-171, 2015. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=477447182008>>.
- UNIVERSIDADE DE LISBOA (ULISBOA). **Sobre a ULISBOA**. Disponível em: <<https://www.ulisboa.pt/>>. Acesso em: 15 jan. 2018.
- UNIVERSIDADE FEDERAL DO CARIRI – UFCA. **Guia de Reprodução de Marca**. 2015. Disponível em: <<http://www.ufca.edu.br/portal/documentos-online/guiasemanuais/2732--1821/file>>. Acesso em: 22 jul. 2016.
- _____. **Nota de Pesar**. 09 de junho de 2015. Disponível em: <<https://www.ufca.edu.br/portal/noticias/noticias-academicas/item/4040-nota-de-pesar-da-universidade-federal-do-cariri-pelo-falecimento-do-deputado-estadual-welington-landim>>. Acesso em: 12 de fev. 2018.
- _____. **PEI: Planejamento Estratégico Institucional** - Referencial Estratégico da UFCA. 2015.
- _____. **PDI UFCA 2020** - Plano de Desenvolvimento Institucional da Universidade Federal do Cariri. 2017.
- _____. **Plano de Desenvolvimento Institucional da Universidade Federal do Cariri** - Período 2016/2020. Versão 5.0 – 18 de julho de 2016 (Documento Base para Consulta Pública). 2016. Disponível em: <<https://www.ufca.edu.br/portal/documentos->

<online/memorandos-1/proplan-2/4522-pdi-ufca-2020-documento-base-formato-pdf-1/file>>.
Acesso em: 19 jul. 2016.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ – UFC. Projeto de Implantação da UFCA.
Disponível em: <<http://www.ufca.edu.br/wiki/doku.php?id=ufca>>. Acesso em: 22 jul. 2016.

_____. **Reitor é recebido pelo Prefeito de Icó para tratar sobre criação da UFCA.**
27 de janeiro de 2012. Disponível em: <<http://www.ufc.br/noticias/noticias-de-2012/162-reitor-e-recebido-pelo-prefeito-de-ico-para-tratar-sobre-criacao-da-ufca>>. Acesso em: 19 jan. 2018.

URBANO, C. A (id)entidade do ensino superior politécnico em Portugal: da Lei de Bases do Sistema Educativo à Declaração de Bolonha. **Sociologia, Problemas e Práticas**, 66(1), 95-115, 2011. Disponível em: <<http://spp.revues.org/461>>. Acesso em: 06 abr. 2017.

VEIGA, A.; AMARAL, A. Survey on the implementation of the Bologna process in Portugal. **Higher Education**, v. 57 n.1, 57–69, 2009. Disponível em: <<https://doi.org/10.1007/s10734-008-9132-6>>. Acesso em: 06 abr. 2017.

VIEIRA, C.; VIEIRA, I. What drives university applications? An attempt to explain aggregate demand for higher education. **Journal of Higher Education Policy and Management**, vol.36, n. 6, 616–631, 2014. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/1360080X.2014.957894>>. Acesso em: 06 abr. 2017.

WANDERLEY, L. E. W. **O que é universidade.** São Paulo: Brasiliense, 2003.

YIN. Robert K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos.** 3ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

_____. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos.** trad. Daniel Grassi. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2007.

APÊNDICES

APÊNDICE 01 - Roteiro de Entrevista para Agentes Públicos

I - Identificação

Nome:

Formação:

Atividade/Cargo/Função que desempenha atualmente:

II – Entendimento sobre universidade

1. Qual o seu entendimento sobre o que é a universidade?
2. Na sua opinião, qual o principal papel de uma universidade na sociedade onde ela está?
3. Em que medida a universidade participa das dinâmicas territoriais/ações de mudança e melhoria de sua área de abrangência?

III – Antecedentes da criação da UFCA (entre 2006 e 2013, enquanto UFC Cariri)

4. Entre 2006 e 2013, quais funções exerceu na Universidade Federal do Ceará?
5. Quais os fatores nacionais e internacionais que favoreceram a implementação da UFC Campus Cariri?
6. E no plano estadual/municipal, quais as condicionantes que facilitaram a criação do Campus? E os obstáculos encontrados?
7. Descreva em detalhes a sua participação na estruturação da universidade.
8. Como se deu o processo de definição dos primeiros cursos de graduação da UFC Cariri?
9. Defina em três palavras ou frases o processo de implantação da UFC Cariri.

IV – Configuração atual da UFCA (de 2013 a 2016)

10. Em que medida a ação popular e social influenciou esse processo?
11. Poderia apontar demais atores que participaram fortemente da criação da nova universidade?

V – Repercussões da UFCA

12. Na sua opinião, quais os avanços que a presença da UFCA tem representado para o Ceará em relação aos estados brasileiros?
13. Quais as mudanças no Cariri que você pode perceber com o advento da UFCA?
14. Defina em três palavras ou frases o papel da universidade no mundo contemporâneo.

APÊNDICE 02 – Roteiro de Entrevista para Agentes Políticos

I - Identificação

Nome:

Filiação partidária:

Atividade/Cargo/Função que desempenha atualmente:

II – Entendimento sobre universidade

1. Qual o seu entendimento sobre o que é a universidade?
2. Na sua opinião, qual o principal papel de uma universidade na sociedade onde ela está?
3. Em que medida a universidade participa das dinâmicas territoriais/ações de mudança e melhoria de sua área de abrangência?

III – Antecedentes da criação da UFCA (entre 2006 e 2013, enquanto UFC Cariri)

4. Entre 2006 e 2013, quais funções exerceu no plano político nacional e estadual?
5. Quais os fatores nacionais e internacionais que favoreceram a expansão das universidades federais pelo Brasil? E pelo Ceará?
6. E no plano estadual/municipal, quais as condicionantes que facilitaram esse processo? E os obstáculos encontrados?
7. Sua ação política influenciou de alguma forma a criação da UFC Cariri?

IV – Configuração atual da UFCA (de 2013 a 2016)

8. Quais suas contribuições para a criação da UFCA?
9. Em que medida a ação popular e social influenciou esse processo?
10. Poderia apontar demais atores que participaram fortemente da criação da nova universidade?

V – Repercussões da UFCA

11. Na sua opinião, quais os avanços que a presença da UFCA tem representado para o Ceará em relação aos estados brasileiros?
12. Quais as mudanças no Cariri que você pode perceber com o advento da UFCA?
13. Defina em três palavras ou frases o papel da universidade no mundo contemporâneo.

APÊNDICE 03 – Roteiro de Entrevista para Sociedade Civil

I - Identificação

Nome:

Organização:

Atividade/Cargo/Função que desempenha atualmente:

II – Entendimento sobre universidade

1. Qual o seu entendimento sobre o que é a universidade?
2. Na sua opinião, qual o principal papel de uma universidade na sociedade onde ela está?
3. Em que medida a universidade participa das dinâmicas territoriais/ações de mudança e melhoria de sua área de abrangência?

III – Antecedentes da criação da UFCA (entre 2006 e 2013, enquanto UFC Cariri)

4. Entre 2006 e 2013, quais funções exerceu no plano político nacional e estadual?
5. De que maneira sua organização se integra às questões do município e da região do Cariri/Centro-Sul?
6. Sua ação influenciou de alguma forma a criação da UFC Cariri? E sua organização?
7. Descreva como você observou a atuação do Campus da UFC no Cariri entre 2006 e 2013.

IV – Configuração atual da UFCA (de 2013 a 2016)

8. Quais suas contribuições para a criação da UFCA?
9. Em que medida a ação popular e social influenciou esse processo?
10. Poderia apontar demais atores que participaram fortemente da criação da nova universidade?

V – Repercussões da UFCA

11. Na sua opinião, quais os avanços que a presença da UFCA tem representado para o Ceará em relação aos estados brasileiros?
12. Quais as mudanças no Cariri que você pode perceber com o advento da UFCA?
13. Defina em três palavras ou frases o papel da universidade no mundo contemporâneo.