



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

**EXPANSÃO E INTERIORIZAÇÃO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS:  
uma Análise do Processo de Implementação do *Campus* do Litoral Norte  
da Universidade Federal da Paraíba**

Francivaldo dos Santos Nascimento

João Pessoa-PB  
2013



**FRANCIVALDO DOS SANTOS NASCIMENTO**

**EXPANSÃO E INTERIORIZAÇÃO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS:  
uma Análise do Processo de Implementação do *Campus* do Litoral Norte  
da Universidade Federal da Paraíba**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Administração no Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal da Paraíba.

**Área de Concentração:** Gestão Organizacional

**Linha de Pesquisa:** Gestão Estratégica, Trabalho e Sociedade

**Orientador:** Prof. Dr. Diogo Henrique Helal

**João Pessoa-PB  
2013**

N244e Nascimento, Francivaldo dos Santos.

Expansão e interiorização das universidades federais: uma análise do processo de implementação do campus Litoral Norte da Universidade Federal da Paraíba / Francivaldo dos Santos Nascimento.- João Pessoa, 2013.

147f. : il.

Orientador: Diogo Henrique Helal

Dissertação (Mestrado) – UFPB/CCSA

1. Administração. 2. Políticas públicas. 3. Implementação - campus IV - UFPB. 4. Universidades federais - interiorização.

UFPB/BC

CDU: 658(043)

**FRANCIVALDO DOS SANTOS NASCIMENTO**

**EXPANSÃO E INTERIORIZAÇÃO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS:  
uma Análise do Processo de Implementação do *Campus* do Litoral Norte  
da Universidade Federal da Paraíba**

**Dissertação aprovada em: 29 de abril de 2013**

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Diogo Henrique Helal  
Orientador - PPGA/UFPB

---

Prof. Dr. Anielson Barbosa da Silva  
Examinador Interno - PPGA/UFPB

---

Prof. Dr. José Ricardo Costa de Mendonça  
Examinador Externo - UFPE

## AGRADECIMENTOS

**A Deus**, pela força e coragem.

**Ao meu orientador, Prof. Diogo**, pelos conhecimentos repassados, companheirismo, disponibilidade, e pelas orientações que tanto contribuíram para o desenvolvimento desta pesquisa de Mestrado.

**À Lindalva**, pela sua atenção e incentivo.

**À minha família**, o meu pai Francisco e, sobretudo, minha mãe, Maria José, pela disposição de ajudar-me sempre que pode ao longo da minha vida. Aos meus irmãos Francilene, Francinaldo, Josivaldo, Josinaldo, Severina e Joseilton.

**Aos Professores do PPGA**, André Machado, Aldo Callado, Carlo Bellini, Franzé Costa, Márcia Costa, Maurício Sardá e Rita Pereira.

**Aos colegas da turma 36 do Mestrado**, sobretudo os participantes da linha gestão estratégica, trabalho e sociedade: Fábio, Jandmara, Gabriela, Kênia, Raíssa e Shirley.

**Aos colegas de trabalho** da PRPG da UFCG que me ajudaram no início do curso e aos atuais colegas da PRPG da UFPB.

**Aos membros da banca**, os professores **Anielson Silva e Ricardo Mendonça**, pelas contribuições no desenvolvimento deste trabalho.

**Aos funcionários do PPGA**, Helena e Batista “Joca” pela atenção para conosco.

**Aos entrevistados**, os professores, Raimundo Barroso, Lusival Barcellos, Alysson Cabral e José Ivanildo de Vasconcelos. Os servidores técnico-administrativos, Danilo, Viviane, Lilian, Erick e Givanildo.

**A todos os amigos** que torceram por mim.

Minha estratégia sempre foi fazer minha própria corrida.  
Somente você pode determinar seu desafio pessoal.  
Não deixe a competição, ou seu oponente, determinar qual deve ser seu desafio.

**Joan Benoit Samuelson**

## RESUMO

O governo federal começou em 2004 um processo de expansão das universidades públicas federais. Com o Programa Expandir, foram instituídas novas universidades, transformadas faculdades em universidades, além de criar novos *campi* por meio do processo de interiorização, visando atender a população que está distante dos grandes centros urbanos e que precisa ter acesso a educação de nível superior. Diante desse contexto de expansão das IFES, a partir de 2005 a UFPB retomou o seu processo de interiorização, por meio da criação do *Campus IV* (Litoral Norte), localizado nas cidades de Rio Tinto e Mamanguape. Esta dissertação tem como objetivo analisar o processo de implementação do *Campus* do Litoral Norte da UFPB. A fundamentação teórica abordou os seguintes temas: políticas públicas, conceitos, tipos, o seu ciclo e a etapa de implementação, na qual foi apresentado o modelo de implementação de Smith; as políticas públicas de educação superior nos governos de FHC e Lula; e por último, a universidade pública. O percurso metodológico foi delineado pela abordagem qualitativa da pesquisa, classificada como descritiva, e utilizou-se o estudo de caso como método. Os dados foram coletados a partir de dados primários coletados por meio de entrevistas realizadas com nove pessoas, docentes e técnico-administrativos, que participaram diretamente do processo de implementação. Foram utilizados ainda dados secundários, tais como documentos institucionais, além de matérias jornalísticas publicadas na imprensa local. Na análise dos dados foi utilizada a análise de conteúdo, nas categorias temática e documental. Os dados permitiram analisar o processo de implementação na perspectiva institucional, os aspectos político-institucionais; na perspectiva material, os aspectos técnico-administrativos; e na perspectiva processual, as relações com a sociedade. Os resultados da pesquisa revelaram que o processo de implementação do *Campus* do Litoral Norte teve uma influência política, principalmente na escolha das cidades que receberiam o *campus*; uma ação estratégica de enorme relevância educacional, social e econômica; falta de planejamento adequado; uma série de dificuldades na implantação, sobretudo na execução das obras, mas houve um acentuado diálogo com a comunidade. A implementação revelou-se, de um lado, como um processo permeado por enormes problemas e conflitos, que causaram diversas dificuldades para toda a comunidade acadêmica, mas por outro, a partir de iniciativas dos implementadores que conseguiram, por meio de ações como o cursinho pré-universitário implantado nas cidades próximas ao *Campus* do Litoral Norte, atrair um significativo número de estudantes que têm obtido êxito no processo seletivo e ingressado no referido *campus*. É possível concluir que, na condução de um processo de implementação de política pública, torna-se necessário planejar todas as etapas a serem executadas de forma bastante cuidadosa, para que possam ser minimizados, ou até evitados, muitos problemas nessa fase, considerada crítica no ciclo de políticas públicas, mas de nuclear importância para atingir as metas previstas pela política. Pelas situações adversas encontradas durante a implementação do *Campus* do Litoral Norte, para a UFPB, fica o aprendizado dessa interiorização, mostrando a necessidade de ter uma equipe experiente para gerenciar todo o processo de implementação, buscar o comprometimento dos parceiros institucionais, ao mesmo tempo não pode prescindir da participação da efetiva da comunidade.

**Palavras-chave:** Políticas públicas. Implementação. Interiorização das universidades federais.

## ABSTRACT

In 2004, the federal government began a process of federal public universities expansion. With the 'Expand Program', new universities were established, colleges were transformed into universities, in addition to creating new campuses through the process of internalization, aiming to reach people who are distant from large urban centers and who need to access the higher education. Given this context of expansion, since 2005 this institution resumed its process of internalization through the creation of the Campus IV (North Coast), located in the cities of Rio Tinto and Mamanguape. This paper aims to analyze the implementation process of the North Coast Campus. The theoretical framework presented the following topics: public policies, concepts, types, and its cycle and stage of implementation, in which was presented the implementation model of Smith; public policies for higher education in Fernando Henrique Cardoso and Lula governments, and finally, the public university. The methodological approach used was the qualitative research, classified as descriptive, and it was used the case study method. Data were collected from primary data collected through interviews with nine people, professors and technical and administrative staff, who participated directly in the implementation process. Secondary data were also used, such as institutional documents, and newspaper articles published in the local press. In the data analysis, content analysis was used through thematic and documentary categories. The data allowed us to analyze the process of implementing in the following perspectives: by the institutional perspective, the political and institutional aspects; by the material perspective, the technical and administrative aspects; and by the procedural perspective, the relationship with the society. The survey results revealed that the process of implementing the North Coast Campus had political influence, mainly in the choice of the cities that would receive the campus; a strategic action of enormous educational, social and economic relevance; lack of proper planning; many difficulties in the implementation, particularly in the building process, but there was a great dialogue with the community. The campus has faced the consolidating process of its academic structure, reaching the goals that justified its creation. The implementation was revealed, on one hand, as a process permeated by enormous problems and conflicts that have caused many difficulties for the entire academic community, but on the other hand, the initiatives that could, for example through actions such as preparatory university courses created in cities nearby the North Coast Campus, attract a significant number of students who have been successful in the selection process and have joined the campus. It is possible to conclude that, while conducting a process of implementation of public policy, it is necessary to plan all the steps to take them quite carefully, so problems can be minimized or even avoided, considered critical in this step of public policy, but of main importance to achieve the goals set by the policy. By adverse situations encountered during the implementation of the North Coast Campus, for UFPB, is learning this internalization, showing the need to have an experienced team to manage the entire implementation process, seek the commitment of institutional partners, while not may waive the participation of the community.

**Keywords:** Public policy. Implementation. Interiorization of federal universities.



## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> - Ciclo de políticas públicas.....	33
<b>Figura 2</b> - Visão Clássica do Ciclo de Política Pública.....	33
<b>Figura 3</b> - Categorias de atores.....	35
<b>Figura 4</b> - O modelo do processo de implementação de políticas públicas.....	44
<b>Figura 5</b> - Abrangência da interiorização das universidades federais.....	63
<b>Figura 6</b> - Programas de expansão do ensino superior.....	65
<b>Figura 7</b> - Trajetória da pesquisa.....	73
<b>Figura 8</b> - Relações e atribuições dos implementadores do <i>campus</i> do litoral norte	89
<b>Figura 9</b> - Adaptação do Modelo do Processo de Implementação de Políticas Públicas.....	124

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1</b> - Bolsas PROUNI ofertadas 2005 -2011.....	57
<b>Gráfico 2</b> - Bolsas PROUNI ofertadas 2005 -2011 por categoria administrativa.....	57
<b>Gráfico 3</b> - Vagas Ofertadas na EAD nas IFES no período de 2005 – 2010.....	59
<b>Gráfico 4</b> - Cursos ofertados EAD nas IFES no período de 2005 – 2010.....	60

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> -	Tipologias de políticas públicas de Lowi.....	31
<b>Quadro 2</b> -	Tipologias de políticas públicas de Teixeira.....	31
<b>Quadro 3</b> -	Fases do ciclo de políticas públicas.....	34
<b>Quadro 4</b> -	Os modelos e as principais características de implementação de políticas públicas.....	43
<b>Quadro 5</b> -	Reformulação do ensino superior de 2003 a 2010.....	54
<b>Quadro 6</b> -	Identificação dos atores da pesquisa.....	77
<b>Quadro 7</b> -	Perspectivas, dimensões de análise com as respectivas categorias analíticas orientadoras dos itens componentes do instrumento de coleta de dados.....	80
<b>Quadro 8</b> -	Concorrência do vestibular dos cursos do Litoral Norte no período de 2006 a 2013.....	116

## LISTA DE SIGLAS

ANDIFES - Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior  
CCAIE - Centro de Ciências Aplicadas e Educação  
CONSUNI - Conselho Universitário  
COPERVE - Comissão Permanente do Vestibular  
EAD – Educação a Distância  
EBSERH - Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares  
ENADE - Exame Nacional de Desempenho de Estudantes  
FIES - Fundo de Financiamento Estudantil  
IFES - Instituições Federais de Ensino Superior  
INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira  
LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional  
MEC - Ministério da Educação  
PCE - Programa de Crédito Educativo  
PNAES - Plano Nacional de Assistência Estudantil  
PNE - Plano Nacional de Educação  
PRG - Pró-Reitoria de Graduação  
PROGEP - Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas  
PROUNI – Programa Universidade para Todos  
REUNI – Programa de Apoio aos Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais  
SINAES - Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior  
SISPROUNI - Sistema Informatizado do Prouni  
SISU - Sistema de Seleção Unificada  
UAB - Universidade Aberta do Brasil  
UFMG - Universidade Federal de Campina Grande  
UFFS - Universidade Federal da Fronteira Sul  
UFOPA - Universidade Federal do Oeste do Pará  
UFPB - Universidade Federal da Paraíba  
UNILA - Universidade Federal da Integração Latino-Americana  
UNILAB - Universidade Luso-Afro-Brasileira

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>15</b>
1.1	CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA.....	16
1.2	OBJETIVOS.....	19
<b>1.2.1</b>	<b>Objetivo geral.....</b>	<b>19</b>
<b>1.2.2</b>	<b>Objetivos específicos.....</b>	<b>20</b>
1.3	JUSTIFICATIVA.....	21
1.4	ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO.....	25
<b>2</b>	<b>FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....</b>	<b>26</b>
2.1	POLÍTICAS PÚBLICAS.....	26
<b>2.1.1</b>	<b>Conceitos de políticas públicas.....</b>	<b>29</b>
<b>2.1.2</b>	<b>Tipos de políticas públicas.....</b>	<b>30</b>
<b>2.1.3</b>	<b>O Ciclo de políticas públicas (<i>policy cycle</i>).....</b>	<b>32</b>
2.2	IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	36
2.3	POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR.....	45
<b>2.3.1</b>	<b>Políticas públicas de educação superior no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) 1995 a 2002.....</b>	<b>47</b>
<b>2.3.2</b>	<b>Políticas públicas de educação superior no governo Lula (2003 a 2010)</b>	<b>52</b>
2.3.2.1	<i>O Programa Universidade para Todos – PROUNI.....</i>	56
2.3.2.2	<i>A Universidade Aberta do Brasil – UAB.....</i>	58
2.3.2.3	<i>A expansão e interiorização das universidades públicas federais: os Programas Expandir e REUNI.....</i>	60
2.3.2.4	<i>O Programa Expandir.....</i>	61
2.2.3.5	<i>Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI.....</i>	63
2.4	A UNIVERSIDADE PÚBLICA.....	66
<b>3</b>	<b>METODOLOGIA.....</b>	<b>73</b>
3.1	CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA.....	74
3.2	CONTEXTO E ATORES DA PESQUISA.....	76
3.3	O PROCESSO DE COLETA DE DADOS.....	78

3.4	ANÁLISE DOS DADOS.....	79
<b>4</b>	<b>ANÁLISE DOS RESULTADOS.....</b>	<b>82</b>
4.1	ASPECTOS POLÍTICO-INSTITUCIONAIS.....	82
<b>4.1.1</b>	<b>Política Idealizada - Concepção do Programa Expandir.....</b>	<b>82</b>
<b>4.1.2</b>	<b>Relações entre os Implementadores.....</b>	<b>88</b>
<b>4.1.3</b>	<b>Organização Implementadora.....</b>	<b>90</b>
<b>4.1.4</b>	<b>Fatores Ambientais.....</b>	<b>93</b>
4.2	ASPECTOS TÉCNICO-ADMINISTRATIVOS.....	97
<b>4.2.1</b>	<b>Localização.....</b>	<b>97</b>
<b>4.2.2</b>	<b>Recursos Disponibilizados.....</b>	<b>102</b>
4.2.2.1	<i>Recursos humanos.....</i>	102
4.2.2.2	<i>Recursos orçamentários.....</i>	104
<b>4.2.3</b>	<b>As Dificuldades na Implantação do <i>Campus</i>.....</b>	<b>105</b>
4.3	RELAÇÕES COM A SOCIEDADE.....	110
<b>4.3.1</b>	<b>O processo de criação do <i>campus</i>.....</b>	<b>111</b>
<b>4.3.2</b>	<b>O processo de criação e implantação dos cursos.....</b>	<b>113</b>
<b>4.3.3</b>	<b>Impactos da criação do <i>campus</i>.....</b>	<b>121</b>
<b>5</b>	<b>CONCLUSÕES.....</b>	<b>125</b>
5.1	LIMITAÇÕES DA PESQUISA E RECOMENDAÇÕES PARA ESTUDOS FUTUROS.....	128
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>129</b>
	<b>APÊNDICE A - Roteiro de Entrevistas.....</b>	<b>138</b>
	<b>APÊNDICE B - Roteiro de Entrevistas.....</b>	<b>140</b>
	<b>APÊNDICE C - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.....</b>	<b>142</b>
	<b>ANEXO A - Resolução 5/2006 (CONSUNI) - Autoriza a implantação do <i>Campus IV</i>.....</b>	<b>143</b>
	<b>ANEXO B - Ata do CONSUNI sobre o Processo de Implantação do <i>Campus</i> do Litoral Norte.....</b>	<b>145</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Inúmeras mudanças na sociedade nas últimas décadas têm causado impactos significativos no mundo trabalho, refletindo nas empresas e escolas, nos empregos e na formação dos trabalhadores.

Essas transformações atingem o Estado, que agindo em um contexto do capitalismo e orientações neoliberais tem buscado aproximar-se do cidadão, independente das orientações ideológicas. Então, foram realizadas reformas gerenciais em muitos países para implementar com eficácia políticas públicas em diversas áreas, dentre as quais incluem a educação, a qual tem sido o foco de crescente atenção e também preocupação de governos, professores, pesquisadores, estudantes, empregadores, e aos cidadãos de maneira geral (SANTANA, *et al*, 2010).

Castro (2011) afirma que a educação assumiu definitivamente um lugar de destaque no mundo contemporâneo, pois o acesso ao ensino na sociedade do conhecimento e da informação deve promover mudanças na formação dos sujeitos, desenvolvendo recursos e potencialidades na aprendizagem, com o objetivo de melhorar a competitividade entre as nações.

Os governos tem procurado atender às demandas da sociedade por meio da criação e implementação de políticas públicas, que visam atender a determinados anseios da população, dentre estas se destacam uma crescente demanda por educação superior.

Nas últimas duas décadas tivemos no Brasil um conjunto de iniciativas que fazem parte de políticas públicas de educação superior implementadas pelo governo federal. Dentre as quais destacamos: Programa **Expandir**, Programa Universidade para Todos (**Prouni**), Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (**REUNI**), Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (**Fies**), Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (**Enade**), Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (**Sinaes**), Sistema de Seleção Unificada (**Sisu**), Universidade Aberta do Brasil (**UAB**), Plano Nacional de Assistência Estudantil (**PNAES**).

Um dos desafios enfrentados pelo Brasil é oferecer ensino de qualidade para promover o desenvolvimento econômico e social. Visando a concretização do acesso e permanência nas instituições de ensino superior, o governo federal nas últimas duas décadas empreendeu inúmeros programas para atender a um contingente cada vez maior de pessoas que estão buscando formação no nível superior.

## 1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA

O processo de universalização e ampliação do acesso à educação tem sido um tema emergente, dadas as alterações no mercado de trabalho, resultado da globalização e alterações no papel do Estado (CARVALHO; BARBOSA, 2010). As instituições de ensino que atuam, principalmente, na educação superior tem buscado adequar-se ao mundo competitivo, em que o conhecimento cresceu em importância, impulsionado dentre outros fatores pela exigência de maior qualificação dos trabalhadores.

Nas últimas décadas, a educação superior tem experimentado a expansão em todo o mundo, inclusive em países periféricos, para que estes possam inserir-se no mundo globalizado, que tem buscado atender a diversas camadas sociais e como consequência tem crescido o número de universidades públicas e privadas (TEIXEIRA, *et al*; 2012; CASTRO, 2011; MCCOWAN, 2007).

Panizzi (2004) afirma que às universidades são atribuídas grandes responsabilidades, pois essas devem responder por meio da formação oferecida, produção científica e tecnológica, para atender ao que a sociedade tem direito e espera receber, que é excelência nas atividades de ensino, pesquisa e extensão e de forma particular seus processos de gestão. E deve ampliar o acesso da população ao ensino superior estendendo o conhecimento a amplos setores da sociedade.

Com o intuito de ofertar mais vagas em cursos superiores, as universidades públicas precisam expandir-se para abranger novas áreas geográficas. Portanto, essas definições na criação de novos *campi*, passam por uma série de escolhas atribuídas aos conselhos deliberativos e setores administrativos da instituição, os quais podem criar meios para que o processo seja democrático, e assim aproximar-se de representações da sociedade para identificar e atender as suas demandas existentes.

Para atender as demandas de acesso ao ensino superior brasileiro, o governo federal desde 2003 tem implementado políticas públicas para diminuir o déficit de pessoas, principalmente de jovens sem acesso a um curso superior. Com tal propósito, foram lançados programas para aumentar a oferta de vagas na rede federal de ensino, compreendendo as universidades e institutos federais de educação, ciência e tecnologia.

Dentre as iniciativas governamentais, destacam-se o Programa Expandir criado em 2005 e o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) instituído por meio do Decreto Nº 6.096 de 24 de abril de 2007, aumentando as vagas nas universidades públicas federais. Assim como a criação do Programa



Universidade para Todos (PROUNI) pela Nº Lei 11.096, de 13 de janeiro de 2005, concedendo bolsa de estudos nas instituições privadas de ensino superior. Dessa forma, o governo federal tem adotado ações, tanto no âmbito público quanto privado, para atender um maior número de pessoas com o acesso a esse nível de ensino.

Com tais medidas, os referidos programas buscam estabelecer uma política de universalização do ensino superior, com o intuito de garantir acesso e permanência do corpo discente em universidades públicas e privadas. Essas iniciativas visam atender a meta prevista no Plano Nacional de Educação (PNE), Lei Nº 10.172 de 09 de janeiro de 2001, que buscava diminuir as desigualdades de oferta existentes entre as diferentes regiões do país, visando atingir 30%<sup>1</sup> da faixa etária de 18 a 24 anos no período de dez anos, ou seja, até o ano de 2010 (ARRUDA, 2010).

O referido PNE destacava os baixos índices de acesso à educação superior no Brasil. Quando a porcentagem de pessoas matriculadas na educação superior em relação à população de 18 a 24 anos era menos de 12,3%, mostrando uma posição desfavorável quando comparado a países do continente, a exemplo da Argentina 40%, Chile 20,6%, Venezuela 26% e a Bolívia 20,6% (PNE, 2001).

Apesar das melhorias efetivadas no ensino superior, na última década, ainda é reduzida a escolaridade da população jovem do Brasil, como mostraram os dados da Pesquisa Nacional por amostra de domicílios do IBGE em 2009, quando revelou que 30,3% dos jovens de 18 a 24 anos de idade declararam estudar e destes apenas 14,3% estavam matriculados no ensino superior naquele ano. O PNE 2001-2010 previa ao final desta década 30% da população deveria estar no ensino superior, porém a realidade é que este indicador não passa de 17% da população (ANDIFES, 2012).

Já o Projeto de Lei Nº 8.035/2010 relativo ao PNE<sup>2</sup> 2011-2020 almeja com a Meta 12, a elevação da taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e líquida para 33% da população de 18 a 24 anos (INEP, 2012).

Percebe-se que o desafio a ser enfrentado no ensino superior brasileiro é enorme, e a partir do Governo Lula houve uma série de iniciativas para buscar atingir as metas propostas no PNE, com destaque para a expansão de vagas nas universidades federais que buscaram ampliar o acesso a um número cada vez maior de pessoas a uma universidade pública.

---

<sup>1</sup> Segundo Neave (2001 *apud* Silva e Real, 2011), em termos de volume de matrículas, um sistema com até 15% de taxa de matrícula líquida é considerado um sistema de elite. Já um sistema de massas é aquele que atende de 16 a 50% da população na faixa etária correspondente. Um percentual acima de 50% de matrícula líquida já caracteriza um momento de pós - massificação com um sistema de acesso universal.

<sup>2</sup> Esse Projeto de Lei ainda encontra-se em tramitação no Congresso Nacional.

Melo, Melo e Nunes (2009), identificaram três ciclos constituindo etapas da expansão recente das universidades federais brasileiras:

**O primeiro Ciclo - Expansão para o Interior** ocorreu no período de (2003/2006), com a criação de aproximadamente dez novas universidades federais em algumas regiões; criação e consolidação de 49 campi universitários.

Neste período foi criado o programa Expandir que contemplou a UFPB, dando origem ao *Campus* de Rio Tinto e Mamanguape, objeto de estudo desta dissertação.

**O segundo Ciclo - Expansão com Reestruturação (2007/2012)**, com adesão da totalidade das IFES com implantação de 95 campi, busca-se ampliar o número de vagas na educação superior, principalmente no período noturno. O REUNI foi programa norteador desse período.

**O terceiro Ciclo - Expansão com ênfase nas interfaces internacionais:** criação de universidades federais territoriais estratégicas: a Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), sediada em Foz do Iguaçu (PR); Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA), sediada em Santarém (PA); Universidade Luso-Afro-Brasileira (UNILAB) em Redenção (CE) e a Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), sediada em Chapecó (SC).

Esse processo de crescimento das instituições de ensino superior públicas, sobretudo na última década, esteve atrelado principalmente no âmbito federal aos programas Expandir e Reuni. No âmbito privado o aumento pode ser apontado a partir de um forte incentivo do governo federal para abertura de vagas, e a expansão de universidades especializadas, institutos superiores de educação e centros universitários.

As Instituições de Ensino Superior (IES) públicas e privadas tiveram um crescimento acentuado no Brasil entre os anos de 2001 e 2010. Nesse período, percebe-se que as IES públicas passaram de 183 em 2001 para 278 em 2010, um crescimento em torno de 52%, enquanto as IES privadas se destacaram com aumento de aproximadamente 74% no mesmo período, passando de 1.208 para 2.100 instituições (INEP, 2012).

O processo de expansão recente das universidades públicas federais esteve em evidência a partir do início em 2003, mas foi efetivamente no ano de 2004 para 2005 com a criação de seis novas universidades que houve o maior crescimento. A partir de então, o aumento foi moderado, uma média de duas instituições por ano. O resultado deste crescimento foi a criação de 14 novas universidades em oito anos, chegando ao final de 2010 com um total de 59 universidades federais.

O número de campi também cresceu com a criação de mais de 100, chegando em 2010 com 231 unidades. Com isso aumentou o número de municípios atendidos pelas

universidades passando de 114 em 2003 para 237 no final de 2011, período que esteve em evidência o processo de interiorização das universidades federais, no governo do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva (MEC, 2012).

Diante desse processo de expansão das instituições públicas federais de ensino superior, o plano denominado Expansão com Interiorização do governo federal, a partir de 2005, a UFPB iniciou o seu processo de interiorização por meio da criação do *Campus IV* (Litoral Norte), localizado nas cidades de Rio Tinto e Mamanguape.

Os *campi* localizados nas cidades do interior visam atender aos anseios de população que normalmente está distante dos grandes centros urbanos e precisa ter acesso a educação de nível superior. E dessa forma entender aspectos relacionados ao caminho percorrido pela UFPB na concretização de um novo *campus*. E assim identificar dificuldades, acertos e possíveis falhas que possam ter ocorrido durante o processo e tenham interferido na concretização e consolidação do *Campus* do IV da UFPB, o qual já conta completa sete anos em 2013 desde a sua criação e início da implantação<sup>3</sup>.

Assim, buscar-se a partir das perspectivas de análise institucional, material e processual as diferentes faces existentes no processo de implementação do *Campus* do Litoral Norte.

Dessa forma, propõe-se com este trabalho responder a seguinte questão de pesquisa:

### **Como ocorreu o processo de implementação o *Campus* do Litoral Norte da Universidade Federal da Paraíba?**

Para responder ao proposto na questão de pesquisa foram definidos os seguintes objetivos:

## **1.2 OBJETIVOS**

### **1.2.1 Objetivo geral**

---

<sup>3</sup> Tendo serem parônimas as palavras, implementação e implantação. Neste trabalho, ao mencionar a palavra implementação referindo-se ao *campus*, refere-se às etapas de criação – que iniciou em 2005 antes, e implantação que iniciou em 2006, que é etapa prática da execução do *campus*. Enquanto ao mencionar implantação refere-se somente a essa última etapa.

Analisar o processo de implementação do *Campus* do Litoral Norte da Universidade Federal da Paraíba.

### 1.2.2 Objetivos específicos

- ❖ Situar a criação do *Campus* do Litoral Norte na política de expansão do ensino superior público federal;
- ❖ Descrever os aspectos político-institucionais no processo de implementação do *Campus* do Litoral Norte;
- ❖ Descrever os aspectos técnico-administrativos no processo de implementação do *Campus* do Litoral Norte;
- ❖ Analisar a relação da UFPB com os atores da sociedade na implementação do *Campus* do Litoral Norte.

### 1.3 JUSTIFICATIVA

A educação superior tornou-se um importante meio na condução do desenvolvimento de um país. O Brasil tem apresentado indicadores econômicos positivos nos últimos anos e maior inserção no cenário mundial. Portanto, precisa dotar as instituições públicas que oferecem educação superior em condições de atender às demandas de acesso e permanência ao ensino superior de sua população. Assim, têm sido criadas políticas educacionais possibilitando as universidades atender a um maior número de pessoas que precisam ter acesso a esse nível de ensino. Dessa forma, buscam-se alternativas através das universidades públicas, que a elas incumbem a tarefa de formar pessoas com conhecimento técnico e científico, para atender as necessidades da sociedade.

Porto e Régnier (2003) apontam uma série de mudanças que estão em andamento e fatos portadores do futuro relativos aos Brasil, referindo-se ao contexto do plano nacional e específico da educação superior. Dentre os quais se destacam: incremento da cobrança por resultados das instituições de ensino superior; profissionalização da gestão das universidades brasileiras; crescimento no número de instituições privadas particulares de ensino superior e na sua participação no sistema; pressão e exigências crescentes de qualidade e flexibilidade sobre o ensino superior privado; expansão do ensino a distância; novos arranjos institucionais; abertura das Instituições de Ensino Superior para o capital financeiro; surgimento de novas

instâncias ou atores atuando na avaliação do ensino superior; estabelecimento de contratos de gestão entre o Estado e as IES's; aproximação das instituições de ensino superior com o setor produtivo; adoção de ações afirmativas nas instituições de ensino superior; erosão dos privilégios concedidos aos portadores de diplomas de ensino superior.

A Universidade Federal da Paraíba foi criada pela Lei Estadual 1.366, de 02 de dezembro de 1955, e instalada sob o nome de Universidade da Paraíba como resultado da junção de algumas escolas superiores. A sua federalização foi aprovada e promulgada pela Lei nº. 3.835 de 13 de dezembro de 1960, na qual, transformou-se em Universidade Federal da Paraíba, incorporando as estruturas universitárias existentes nas cidades de João Pessoa e Campina Grande. A partir dessa mudança, a UFPB desenvolveu uma crescente estrutura multicampi, expressa pela atuação em sete campi implantados nas cidades de João Pessoa, Campina Grande, Areia, Bananeiras, Patos, Sousa e Cajazeiras.

Há dez anos, a UFPB passou pelo processo de desmembramento de quatro, dos seus sete campi. Por meio da Lei nº 10.419 de 09 de abril de 2002, foi criada por desmembramento da UFPB, a Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), com sede na cidade de Campina Grande. A partir de então, a UFPB ficou composta legalmente pelos campi de João Pessoa, Areia e Bananeiras, passando os demais campi (Campina Grande, Cajazeiras, Patos e Sousa) a serem incorporados pela UFCG.

A UFPB está atualmente estruturada com relação aos campi da seguinte forma: Campus I, na cidade de João Pessoa, Campus II, na cidade de Areia, Campus III, na cidade de Bananeiras, o Campus IV, nas cidades de Rio Tinto e Mamanguape e o Campus V, localizado no bairro de Mangabeira, Zona Sul da cidade de João Pessoa.

O *Campus* do Litoral Norte foi criado e autorizado o seu funcionamento por meio da Resolução 05/2006 do Conselho Universitário (CONSUNI), sua implantação começou a partir de março de 2006. De acordo com essa Resolução, destacam-se as seguintes exposições, justificando a concepção do referido *campus*:

1. A necessidade de promover a interiorização da educação superior pública federal no Estado da Paraíba, como fonte propulsora do desenvolvimento econômico sustentável com inclusão social;
2. Integrar a UFPB à diretriz da política de expansão do ensino superior público federal promovida pelo MEC, cuja ênfase é a interiorização das atividades acadêmico-científicas das Instituições Federais de Ensino Superior;
3. Fortalecer a ação da universidade pública federal como fator de desenvolvimento socioeconômico, cultural e educacional para os municípios menos desenvolvidos, social e economicamente, da micro-região Litoral Norte-Sapé;

4. Ser de fundamental importância para a UFPB integrar, de forma sistemática, as atividades de ensino, pesquisa e extensão da instituição à vida socioeconômica regional local, segundo uma concepção de desenvolvimento sustentável.

Essas diretrizes propostas pela UFPB no seu processo de interiorização recente, mostram os propósitos pelos quais justificaram a criação do *Campus IV*. Assim, busca-se a partir dessas orientações bem como da sua prática, relatar as ações planejadas e implementadas discutindo o contexto social e econômico em torno das decisões tomadas, identificando os atores participantes que colaboraram para que o *campus* fosse concebido de forma a atender aos objetivos apresentados para sua implantação. Pois de acordo com Faria (2006, p. 1), a proposta de criação de novos campi e universidades no programa Expandir "estão sendo construídos com a participação da comunidade e a parceria das prefeituras – cedem áreas para as obras e opinam sobre quais cursos querem e de que forma serão ofertados".

Portanto, busca-se nesta pesquisa a caracterização do processo de interiorização da UFPB, especificamente como foi formatado o *Campus* do Litoral Norte. E identificar por meio das estratégias adotadas, se estas foram executadas de forma a atender os objetivos que justificaram a sua criação. Pretende-se identificar os sujeitos envolvidos no processo decisório, na escolha das cidades, dos cursos, bem como parceiros institucionais, tais como os órgãos governamentais e outras entidades da sociedade civil que tenham indicado a necessidade do *campus* para atender às demandas existentes na região de alcance indicado pela universidade.

Pereira e Silva (2010, p. 22) apontaram a necessidade de estudos qualitativos sobre questões de políticas de acesso ao ensino superior, por meio da interiorização da universidade pública brasileira, que contemplasse discussões relativas a esse processo. E acrescentam que "tal procedimento coloca-se no horizonte analítico dos pesquisadores dessa temática e precisa ser enfrentado por meio de pesquisa conceitual e empírica".

Conforme abordado por Perez (2010) ao considerar as distintas fases de uma política - agenda, formulação, implementação e avaliação. E ao resgatar a utilidade de pesquisar a implementação de políticas educacionais, pois essa fase afirma a autora, é menos prestigiada pelos analistas, visto que sua atenção está mais voltada para a formulação da política e os resultados, negligenciando o processo de implementação. Pois consideram que nessa etapa as decisões são tomadas de maneira automática trazendo por consequência as mudanças desejadas e dessa forma a implementação é vista não como parte ligada a formulação, mas

algo a ser feito por acréscimo em momento posterior, porque seria apenas uma simples sucessão de decisões e interações (PEREZ, 2010).

Souza (2007), assim como Carvalho e Barbosa (2011) afirmam que quando se refere à implementação governamental, está se falando da etapa menos estudada dentre as outras fases de políticas públicas, já que a formulação e avaliação têm recebido maior atenção acadêmica.

Nesse sentido, esta pesquisa vem aprofundar o debate sobre implementação, vislumbrando vicissitudes que permeiam a execução de uma política pública de ensino superior, conforme o caso estudado nesta dissertação.

De acordo com Carvalho e Barbosa (2011) muitos problemas são apresentados nos resultados das políticas públicas, porque não é dada a devida atenção à etapa de implementação. Por isso, é necessário que pesquisadores brasileiros priorizem estudos dessa fase nas mais diversas áreas. Uma vez que os governos investem enormes quantidades de recursos financeiros originários dos impostos pagos pela população, e acredita-se que esse esforço retorne em benefícios para a sociedade. Dessa forma, espera-se que os resultados das ações governamentais por meio dos subsídios proporcionem desenvolvimento ao país com a aplicação mais eficiente e eficaz de recursos financeiros em políticas públicas, sobretudo na área de educação, que é de fundamental importância para crescimento de qualquer estado (CARVALHO; BARBOSA, 2011).

Perez (2010) afirma que as contribuições que esse tipo de pesquisa proporciona, conforme destacado pela literatura especializada, são os seguintes: a) corrigem o curso de ações, bem como fornecem subsídios a quem está implementando a política na orientação da mesma; b) procuram ampliar a efetividade do processo de decisão dos programas públicos; c) contribuem na ampliação da *accountability* dos programas; d) ampliam a integração do segmento administrativo, político e comunidade, relações fundamentais para mudar o desempenho educacional.

Este trabalho foi motivado pela possibilidade de conhecer a forma adotada pela UFPB na implementação da política de interiorização da universidade pública, percorrendo os caminhos trilhados pela universidade na concretização de um *campus*. E assim mostrar a realidade enfrentada para implementar um programa definido pelo governo federal com o propósito de atender regiões longínquas dos grandes centros, com o objetivo de universalizar o acesso ao ensino superior público.

Espera-se, como contribuição prática desta pesquisa, suscitar reflexões dos gestores públicos da universidade pesquisada, ou outras universidades que expandiram ou queiram expandir suas unidades para o interior, ao propiciar uma análise referente às estratégias e

decisões implementadas na concepção e implantação do *campus* objeto desta dissertação, e dessa forma propiciar análises críticas e contributivas para subsidiar diferentes visões na criação de novos *campi*.

Este estudo busca conhecer a fase de implementação de uma política pública voltada para o ensino superior para criação de novos *campi* de universidades federais no interior do Brasil, em regiões carentes desse nível de ensino. E com a chegada da universidade, essas cidades vislumbram novas possibilidades de desenvolvimento. Também procura-se descobrir como a UFPB concretizou a referida política pública, pois a forma como foi criado o Programa Expandir do Governo Federal: após aprovação do projeto, foram enviados os recursos para execução, ficando a cargo da instituição a função de executar a política pública, a missão de implantar o que foi aprovado.

E dessa forma utilizou-se de várias estratégias, organizando-se internamente para realizar a implementação do *campus*. E é neste íterim, espaço de tempo compreendido, da aprovação da criação do Campus do Litoral Norte a sua implantação que iniciou em 2006 que este trabalho vem analisar o processo de implementação do *Campus IV* da UFPB.

Na contribuição teórica desta pesquisa, busca-se colaborar no avanço do conhecimento na área de políticas públicas e principalmente a fase de implementação, especificamente no processo de expansão do ensino superior público em regiões interioranas do Brasil. No caso específico, descobrir os aspectos políticos e sociais no processo de criação e implantação do *Campus IV* da UFPB. E assim, ampliar a discussão na academia para vislumbrar a relevância de estudar políticas públicas e seu processo de definição, que quase sempre parte de um ente central, que coloca na sua agenda um problema e busca solucioná-lo. A sua implementação ocorre no nível local, a quem cabe uma série de decisões para concretizar o que foi definido em etapas anteriores.

De acordo com Secchi (2010, p. 46), na pesquisa que analisa o processo de implementação "o foco está centrado no processo de implementação *per se*, seus elementos, seus contornos, suas relações, seu desenvolvimento temporal. Tem um objetivo mais descritivo que prescritivo". Este trabalho busca descrever as cercanias ambientais que conduziram a implementação do *Campus* do Litoral Norte.

Souza (2007) destaca a emergência de estudos na área de políticas públicas, a partir da repercussão da referida área na economia e na sociedade, com vistas a explicar as diferentes inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade. Razão pela qual, pesquisadores de várias disciplinas - ciência política, sociologia, antropologia, geografia, planejamento, gestão, economia e ciências sociais aplicadas - têm partilhado interesses em comum e assim



contribuído para avanços teóricos e empíricos nessa área. Como a política pública é campo holístico, torna-se território de várias disciplinas, teorias e modelos analíticos, não significa que ela careça de coerência teórica e metodológica, mas que comporta vários olhares.

O tema interiorização de universidades públicas tem sido estudo em diversas áreas e sob diferentes perspectivas: Educação, a qual concentra a maior parte dos estudos, Ciências Sociais, Geografia, Engenharia de Produção, Serviço Social e Administração, esses últimos em número de trabalhos mais reduzidos.

A pesquisa foi realizada no portal de periódicos da CAPES, banco de teses e dissertações da CAPES e biblioteca *Scielo*, com o intuito de identificar trabalhos que abordassem a questão da interiorização nas universidades públicas. Após o filtro foram encontradas 18 dissertações no período de 2001 a 2011 e 12 artigos relacionados com essa temática.

Um dos trabalhos encontrados, que abordou a temática de interiorização de universidades federais, foi a dissertação de Nepomuceno (2009). Nesse caso, o autor estudou o processo de interiorização da UFRJ em Macaé, buscou entender como foi definido o *campus*, e assim identificar as estratégias adotadas, bem como as dificuldades encontradas no processo de interiorização. O referido trabalho foi encontrado no banco de teses da CAPES, entretanto ao fazer a busca no programa não estava disponível o acesso. Então, foi enviada uma solicitação ao pesquisador que de imediato disponibilizou e assim passou a ser subsídio para este trabalho.

#### 1.4 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

O presente estudo está organizado em cinco seções, incluindo esta primeira, de introdução. Na segunda seção trata do referencial teórico; a terceira consiste na exposição dos procedimentos metodológicos utilizados na pesquisa. Na quarta seção mostra os resultados da pesquisa e na quinta e última seção, apresenta a conclusão do trabalho, com as limitações da pesquisa e recomendações para estudos futuros.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Com base na literatura existente, propõe-se neste capítulo apresentar conceitos teóricos e relações sobre os seguintes temas: políticas públicas, conceitos, tipos e o ciclo, e a etapa de implementação; políticas públicas na educação superior do Brasil nas últimas duas décadas, com ênfase nos programas Expandir e REUNI. Encerra-se tratando sobre a universidade pública. Busca-se nesta fase do trabalho, ao tratar dos principais temas da pesquisa, bases conceituais que deram suporte às demais etapas da dissertação.

### 2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS

Enquanto área de conhecimento e disciplina acadêmica, a política pública, nasceu nos Estados Unidos da América rompendo tradições europeias. Esta concentrava seus estudos no Estado, produtor de políticas públicas por excelência, aquele vislumbra uma perspectiva diferente: enfatizavam os estudos sobre a ação dos governos (SOUZA, 2006).

O conhecimento produzido pela área de políticas públicas vem sendo utilizado de forma ampla, por pesquisadores, políticos e administradores, com o objetivo de buscar soluções para problemas públicos. Essa utilidade mostra-se importante para quem estuda ou toma decisões políticas em áreas como saúde, educação, segurança, habitação, transporte, saneamento, meio ambiente, gestão pública, assistência, dentre outras (SECCHI, 2010).

Souza (2006) destaca três fatores contributivos para maior visibilidade da área de políticas públicas. O primeiro refere-se ao empenho dos países em desenvolvimento em adotar medidas políticas restritivas de gasto. O segundo foi sobre as visões dos governos ao substituir as políticas keynesianas do pós-guerra por um ajuste fiscal, implicando a adoção de orçamentos equilibrados entre receitas e despesas. Esta concepção começou a dominar a partir dos anos 1980 em países com histórico de altas inflacionárias como os da América Latina. E o terceiro fator está vinculado notadamente aos países em desenvolvimento e recém-democratizados, a maioria deles na América Latina, que ainda não conseguiram formar coalizões políticas para delinear políticas públicas de forma a impulsionar o desenvolvimento econômico e assim conseguir inclusão social de grande parte da população.

Matias-Pereira (2010) destaca o crescente interesse da sociedade brasileira pela área de políticas públicas, na medida em que tem aumentado o envolvimento e também a conscientização sobre os efeitos dessas políticas na vida do cidadão, seja no âmbito local,

regional ou nacional. Assim, identifica-se o quanto uma política pública pode influenciar direta ou indiretamente a vida das pessoas nos problemas relacionados às esferas públicas (*policy*) e política (*politics*).

Nesse sentido, Arretche (2003, p.7-8) analisa o que tem contribuído para um significativo desenvolvimento dos estudos de políticas públicas no Brasil, ao considerar que:

O crescente interesse por essa temática está diretamente relacionado às mudanças recentes da sociedade brasileira. O intenso processo de inovação e experimentação em programas governamentais – resultado em grande parte da competição eleitoral, da autonomia dos governos locais, bem como dos programas de reforma do Estado –, assim como as oportunidades abertas à participação nas mais diversas políticas setoriais – seja pelo acesso de segmentos tradicionalmente excluídos a cargos eletivos, seja por inúmeras novas modalidades de representação de interesses – despertaram não apenas uma enorme curiosidade sobre os “micro” mecanismos de funcionamento do Estado brasileiro, como também revelaram o grande desconhecimento sobre sua operação e impacto efetivo. Paradoxalmente, essas novas questões da agenda política brasileira constituem também um problema para o desenvolvimento da agenda de pesquisa em políticas públicas.

Já a elaboração de uma política pública passa por uma série de definições que envolvem quem decide o quê, quando, com que consequências e para quem devem ser direcionadas as ações. Essas decisões estão relacionadas ao tipo de regime político vigente, ao grau de organização da sociedade civil e a cultura política dominante (TEIXEIRA, 2002).

Dessa forma, o planejamento de políticas públicas, bem como os preceitos que orientam as decisões na elaboração e implementação, influenciam os resultados dos conflitos com relação aos caminhos trilhados nas decisões de política pública (SOUZA, 2006).

A sociedade espera diante de inúmeros problemas existentes, em áreas como saúde, educação, segurança pública, meio ambiente, assistência social, e tantas outras, que o Estado inclua na sua agenda ações nesses campos, e assim implementar políticas públicas que venham atender às reais necessidades dos cidadãos.

De acordo com Secchi (2010), lembra que a área das políticas públicas tem a dimensão técnico-administrativa, isto é, buscar a eficiência e os resultados práticos das políticas públicas. No entanto possui uma dimensão política, que está relacionada ao processo decisório, ou seja, ao Estado cabe fazer escolhas sobre que área social, onde, por que e quando atuar. Nessas escolhas que o Estado faz, transformam em decisões são condicionados por interesses de diferentes grupos sociais.

Matias-Pereira (2010) observa que as demandas por políticas e ações políticas, sejam elas novas, recorrentes ou reprimidas são geradas pelos interesses de diversos *stakeholders*, os

quais podem ser - atores públicos a exemplo de políticos, parlamentares, burocratas e tecnocratas, - atores privados como empresários, trabalhadores, sindicatos, associações, etc.- agentes internacionais (ONU, OMC, UNESCO, Banco Mundial, FMI), e por último os formadores de opinião a exemplo da mídia em geral, artistas e pesquisadores. Assim a organização política deve viabilizar os debates e gerenciar os diversos conflitos existentes entre esses inúmeros atores.

Secchi (2010) afirma que onde houvesse problemas públicos, a área de políticas públicas dará subsídio para análises na tomada de decisão.

Aliás, esse parece ser um grande desafio, propiciar meios para colocar ao alcance dos *policymakers*<sup>4</sup> as informações necessárias para escolha das soluções adequadas aos problemas existentes.

Frey (2000) apresenta os seguintes conceitos da *policy analysis*, que são as três diferentes dimensões adotadas na ciência política com os termos em inglês: *polity*, *politics* e *policy*. Os mesmos mostram-se fundamentais para a estruturação de um processo de pesquisa que vise à realização de estudos de casos. Frey (2000, p. 217) esclarece que:

Essa diferenciação teórica de aspectos peculiares da política fornece categorias que podem se evidenciar proveitosas na estruturação de projetos de pesquisa. Todavia, não se deve deixar de reparar que na realidade política essas dimensões são entrelaçadas e se influenciam mutuamente.

A dimensão institucional (*polity*) reporta à ordem do sistema político, desenhada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo. A dimensão processual (*politics*) refere-se ao processo político, geralmente possui um caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição. A dimensão material (*policy*) preocupa-se com os conteúdos concretos da política, isto é, a configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e do conteúdo material das decisões políticas (FREY, 2000; MATIAS-PEREIRA, 2010).

Para compreendermos melhor as diversas concepções de políticas públicas, faz-se destacar alguns conceitos existentes na visão de alguns autores.

---

<sup>4</sup> *Policymakers* - De acordo com Secchi (2010) seria o agente responsável em estabelecer as diretrizes das políticas públicas.

### 2.1.1 Conceitos de políticas públicas

Existem muitas definições sobre política pública, não havendo concordância sobre os possíveis limites de atuação dos seus protagonistas, porém quase sempre recai sobre as ações do Estado como o principal agente, ou com outros atores da sociedade na busca de soluções de problemas públicos.

Höfling (2001) afirma que a responsabilidade pelas políticas públicas é do Estado. Entretanto, o processo de implementação e manutenção podem envolver no processo de tomada de decisão além de órgãos públicos outros atores da sociedade relacionados à política implementada. A autora cita como exemplo, a educação como uma política de corte social, de responsabilidade do Estado, porém pensada com outros organismos.

Não há consenso em torno do conceito de políticas públicas de acordo com Secchi (2010), porque há uma disparidade de respostas para os seguintes questionamentos: A elaboração de políticas públicas é exclusiva dos atores estatais ou também pode ser executada por atores não estatais? A omissão ou negligência referem-se a políticas públicas? As diretrizes de nível estratégico são políticas públicas, assim como as diretrizes mais operacionais.

Para Teixeira (2002, p. 2) políticas públicas:

São diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado. São, nesse caso, políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamentos) que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos. Nem sempre, porém, há compatibilidade entre as intervenções e declarações de vontade e as ações desenvolvidas. Devem ser consideradas também as “não-ações”, as omissões, como formas de manifestação de políticas, pois representam opções e orientações dos que ocupam cargos.

Souza (2006, p. 26), por sua vez, de forma bastante prática, define políticas públicas como:

[...] o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.

Já Secchi (2010, p. 2) de forma objetiva afirma que política pública “é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público”. E sempre está ligada à atividade ou passividade de um sujeito, e tal orientação reflete uma política pública. Esta contempla dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público. O autor conclui que a razão de se estabelecer uma política pública é tratar ou resolver um problema relevante para a coletividade. Höfling (2001), de outra parte, entende que as políticas públicas são as formas utilizadas pelo Estado para implementar um projeto de governo, e procura atingir um setor específico da sociedade por meio de programas e ações especialmente direcionadas.

Souza (2006, p. 36) sintetizou os principais elementos constantes nas diversas definições e modelos de políticas públicas:

- ✓ Permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que de fato faz;
- ✓ A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são importantes;
- ✓ A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras;
- ✓ A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados;
- ✓ A política pública, embora tenha impacto no curto prazo, é política de longo prazo;
- ✓ Envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também na implementação, execução e avaliação.

Depois das definições apresentadas são mostradas a seguir algumas classificações dos tipos de políticas públicas na concepção de alguns autores.

### **2.1.2 Tipos de políticas públicas**

Para definir como formular e implementar uma política pública surge a necessidade de identificar a qual tipo ela pertence. Podem-se utilizar diversos critérios para classificar uma política pública, por isso foram desenvolvidas várias tipologias.

Para Secchi (2010, p. 17) “as tipologias são formas de classificar os conteúdos, os atores, os estilos, as instituições, dentro do processo de política pública”. Assim, apresenta algumas tipologias na concepção dos seguintes autores: Lowi (1964), Wilson (1983), Gustafsson (1983), Gormley (1986), Bozeman e Pandey (2004) e Teixeira (2002). A seguir serão descritas os tipos de políticas públicas de Lowi, a partir de Secchi (2010) e Souza (2006).

**Quadro 1** - Tipologias de Políticas Públicas de Lowi

TIPOS	DEFINIÇÕES/CARACTERÍSTICAS	EXEMPLOS
Políticas Distributivas	O governo toma decisões em favor de determinados grupos sociais ou regiões, em detrimento do todo. Entretanto os custos são difusos para toda a coletividade.	Gratuidade de taxas para certos usuários de serviços públicos; incentivos ou renúncias fiscais.
Políticas Regulatórias	Estabelecem normas e padrões de comportamentos, serviço ou produtos, envolve a burocracia, os políticos e os grupos de interesse.	As regras para a segurança alimentar, para a operação no mercado financeiro; códigos de trânsito; leis e códigos de ética em assuntos como aborto e eutanásia; proibição de fumo em ambientes fechados e normas para publicidade de certos produtos.
Políticas Redistributivas	Atinge um grande número de pessoas e impõe perdas concretas em curto prazo para certos grupos sociais e ganhos futuros e incertos para outros.	As cotas raciais para as universidades; políticas de benefícios sociais ao trabalhador; os programas de reforma agrária; e os sistemas tributário e previdenciário.
Políticas Constitutivas	São políticas que definem procedimentos, competências, jurisdições, regras de disputa política e da elaboração de políticas públicas.	As regras do sistema político-eleitoral; a distribuição de competências entre poderes e esferas; as regras das relações intergovernamentais; as regras da participação da sociedade civil em decisões políticas.

**Fonte:** Elaborado a partir de Secchi (2010) e Souza (2006).

Teixeira (2002), numa categorização mais recente, considerou para classificar as políticas públicas, os critérios de natureza, abrangência e impactos aos beneficiários.

**Quadro 2** - Tipologias de Políticas Públicas de Teixeira

CRITÉRIOS	TIPO	CARACTERÍSTICAS
Quanto à natureza ou grau de intervenção	Estrutural	Buscam interferir nas relações estruturais como renda, emprego, propriedade.
	Conjuntural ou emergencial	Objetivam atenuar uma situação temporária, imediata.
Quanto à abrangência dos possíveis benefícios	Universais	Procuram atingir de forma geral a todos os cidadãos.
	Segmentais	É direcionada para um segmento da população, caracterizado por um determinado fator como idade, condição física, gênero.
	Fragmentadas	Destinam-se a grupos sociais dentro de cada segmento.
Quanto aos impactos causados aos beneficiários	Distributivas	Visam distribuir benefícios individuais; instrumentalizados pelo clientelismo.
	Redistributivas	Redistribuem recursos entre os grupos sociais; buscando equidade gera conflitos.
	Regulatória	Definem regras e procedimentos para regular comportamento dos atores para atender interesses gerais da sociedade; não visam conceder benefícios imediatos para qualquer grupo.

**Fonte:** Elaborado a partir de Teixeira (2002).

A partir das categorizações de Lowi e de Teixeira, percebemos que as políticas públicas classificadas como: distributivas, redistributivas e regulatórias são comuns aos dois autores. Pois, a maioria das políticas públicas criadas pode ser enquadrada em uma dessas três formas, mesmo sabendo que a ação do Estado nos seus programas pode pertencer a mais de um tipo de política pública, já que dependem do objetivo a serem atingidos, uma vez que, as fronteiras podem não ser definidas de forma clara *a priori*.

Como as políticas públicas não seguem uma sequência única, pois existem ciclos, etapas, como será demonstrado na subseção seguinte.

### 2.1.3 O ciclo de políticas públicas (*policy cycle*)

O ciclo de políticas públicas (*policy cycle*) é um esquema em que se visualiza e interpreta-se a vida de uma política pública de forma organizada, mostrando as fases sequenciais e interdependentes (SECCHI, 2010).

A utilidade do ciclo está em ajudar a organizar ideias, na simplificação de uma política pública complexa, como também pode auxiliar políticos, administradores e pesquisadores a ter referencial, um comparativo para casos diferentes, constituindo um processo dinâmico e de aprendizado (SECCHI, 2010; SOUZA, 2006).

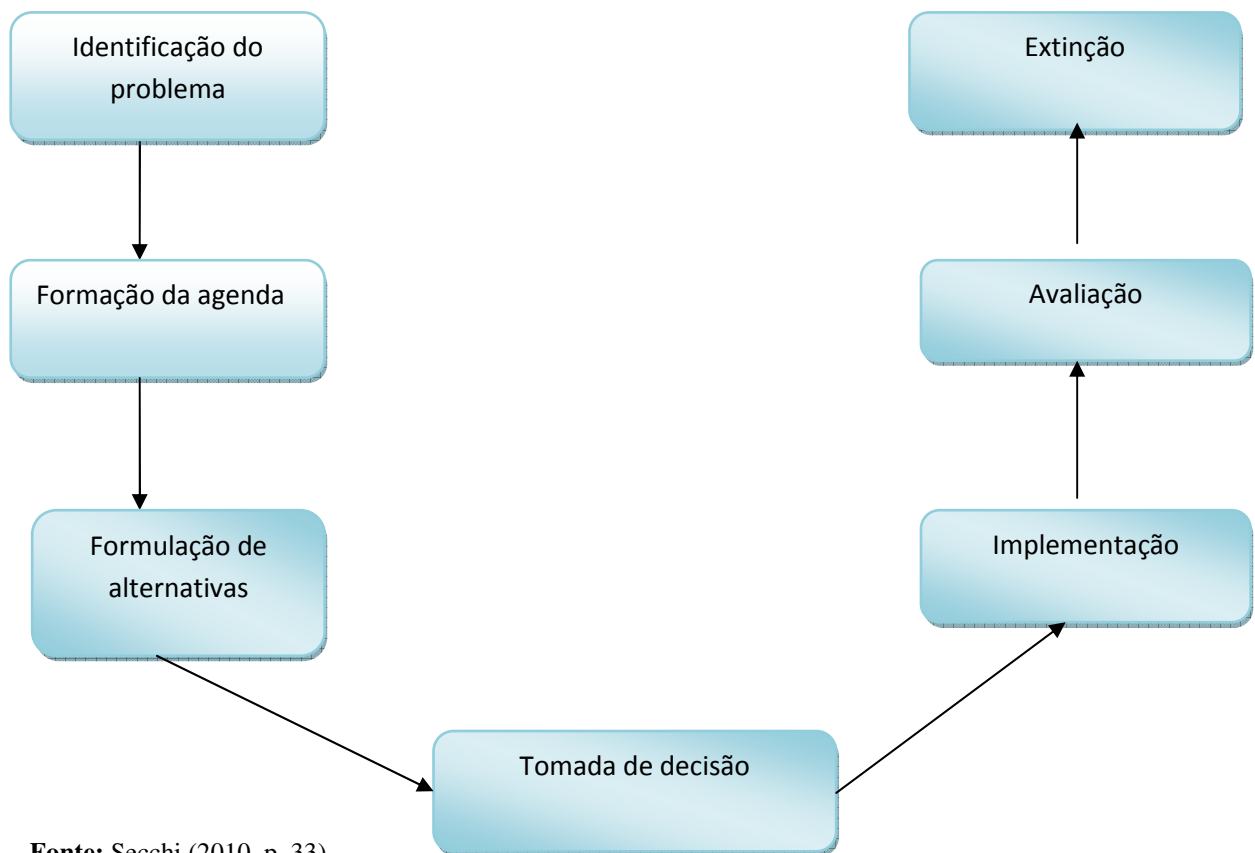
Para Rua (2009), a concepção do ciclo de políticas, vem considerar a política pública como uma sequência de atividades políticas agrupadas que formam o processo político. Pois, permite examinar o processo decisório, identificar e analisar processos político-administrativos, as estratégias na realização da política, bem como o comportamento dos diversos atores abrangidos nas diferentes etapas no processo de produção de políticas.

Frey (2000, p. 226) tem a seguinte visão sobre o ciclo de políticas públicas:

Ao subdividir o agir público em fases parciais do processo político-administrativo de resolução de problemas, o *policy cycle*. Acaba se revelando um modelo heurístico bastante interessante para a análise da vida de uma política pública. As várias fases correspondem a uma sequência de elementos do processo político-administrativo e podem ser investigadas no que diz respeito às constelações de poder, às redes políticas e sociais e às práticas político-administrativas que se encontram tipicamente em cada fase.

Conforme pode ser visualizado a seguir, o ciclo de políticas públicas para Secchi (2010) é representado por uma sequência de sete etapas. Mas, como observou esse autor, um ciclo raramente reflete a verdadeira dinâmica da vida de uma política pública.



**Figura 1 - Ciclo de políticas públicas**

Fonte: Secchi (2010, p. 33)

Na visão clássica do ciclo de política pública aspectos relacionados à implementação e os seus efeitos sobre a formulação da política não são considerados, pois, não há uma retroalimentação (SILVA; MELO, 2000).

Ao contrário de visão moderna que analisa o ciclo das políticas como um processo a exemplo de Secchi (2010) e Rua (2009), a visão clássica tinha uma visão que poderia ser concebida em duas etapas como pode ser visualizado na Figura de Silva e Melo (2000).

**Figura 2 - Visão clássica do ciclo de política pública**

Fonte: Silva e Melo (2000, p. 5)

Nessa perspectiva bastante simples, a ação do governo ocorre de forma rápida e direta, implementando seus programas no modelo (*top down*) de cima para baixo. Esse modelo revela-

se deficiente diante de ambientes marcados por transformações estruturais (SILVA; MELO 2000).

O quadro 3, a seguir, ilustra as fases do ciclo de políticas públicas para Secchi (2010), Rua (2009), Souza (2006), e Silva e Melo (2000).

**Quadro 3 - Fases do ciclo de políticas públicas**

FASE	CARACTERÍSTICAS
Identificação/definição do problema	É a percepção de uma realidade diferente da almejada e quando algum ator político identifica essa situação procura resolver esse problema incluindo-o na sua agenda.
Definição/formação da agenda	A fase em que elege e priorizam-se determinados (problemas) temas para serem enfrentados.
Formulação/identificação de alternativas	Apresentam-se propostas para resolução de problemas já identificados.
Avaliação das opções	Nesta etapa é avaliado cada alternativa proposta procurando avaliar a <i>priori</i> as alternativas apresentadas para ponderar a relações entre os objetivos a serem atingidos e a eficácia de cada opção apresentada.
Tomada de decisão/seleção das opções	É o momento em que acontece a escolha da alternativa de solução para o problema.
Implementação	Corresponde à etapa de execução de atividades com o objetivo de obter as metas definidas no processo de formulação das políticas. Neste momento são produzidos os resultados concretos da política pública.
Monitoramento	Um conjunto de procedimentos utilizados para acompanhar os resultados dos processos adotados.
Avaliação	Nesta fase é examinado o desempenho da política pública para conhecer de forma mais exata se foi alcançado resolvido o problema que gerou a política pública. São utilizados os seguintes critérios como avaliação: economicidade, eficiência econômica e administrativa, eficácia e equidade.
Ajuste	Podem ser feitos ajustes quando necessários para que os resultados esperados sejam alcançados.
Extinção	Algumas políticas públicas morrem ou são substituídas por outras.

**Fonte:** Elaborado a partir de Secchi (2010), Rua (2009), Souza (2006), Silva e Melo (2000)

As políticas públicas tem como ponto de partida um problema público a ser resolvido, mas quanto às demais etapas nem sempre elas são sequenciais e nem todas chegam ao fim, pois podem ser extintas ou abandonadas dependendo do interesse dos *polycymarkers*.

Para Rua (2009), as etapas do ciclo de políticas públicas não compreendem um processo linear, mas é marcado pela contradição, pois muitas vezes nem o ponto de partida está claramente definido, muitas etapas ocorrem de forma simultânea e algumas podem até mesmo ser superpostas a outras.

Um ponto a ser considerado no ciclo de políticas públicas é quanto à atuação dos diversos atores, que atuam fortemente na etapa de formação de agenda para influenciar os agentes governamentais para inclusão de suas demandas (RUA, 2009).

Matias-Pereira (2010) observa que a construção de políticas públicas (*policies*) acontece em um ambiente tenso e com elevada densidade política (*politics*). Dessa forma, a sua efetivação acontece em um cenário bastante complexo e de relações conflituosas entre o Estado e a sociedade, entre ministérios e agências governamentais, entre o governo federal e as outras entidades federativas, entre a tecnoburocracia e o segmento político.

Nesse sentido, são apresentados na figura 3, duas categorias de atores que são subdivididas, que agem cada um de forma distinta no processo de política pública.

**Figura 3 -** Categorias de atores



**Fonte:** Elaborado a partir de Secchi (2010)

Para cada política pública implementada, os atores envolvidos podem mudar. Entretanto, a dinâmica de atuação permanece a mesma, os atores não governamentais procuram influenciar os atores governamentais para serem atendidas as suas demandas. Como existem inúmeros atores com variadas necessidades, cada grupo vai agir nas diversas fases do ciclo de política pública, e a consequência é uma arena política marcada por intensos conflitos.

## 2.2 IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

São quatro, as principais etapas que fazem parte do ciclo de políticas públicas - a agenda, a formulação, a implementação e a avaliação. Tais fases são indispensáveis para os governantes na construção de políticas públicas com o objetivo de responder as diversas demandas da sociedade.

Os estudos sobre implementação tiveram grande força nos EUA no início dos anos de 1970, quando começaram a dar importância a essa fase do ciclo de políticas públicas, e no final dessa década também na Europa (OLIVEIRA; MARTINS; SILVEIRA, 2012).

Não obstante a isso, dentre as distintas fases das políticas públicas, a implementação governamental apresenta-se como a menos estudada, visto que a formulação e avaliação têm recebido maior atenção acadêmica (SOUZA, 2007).

Uma questão importante que tem sido abordada refere-se ao processo de planejamento e implementação de políticas públicas, evidenciando a diferença entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento. Tendo em vista alguns autores afirmarem existir vários fatores que condicionam a implementação de políticas públicas nos países em desenvolvimento, e dessa forma encontram grandes dificuldades de executar o que foi definido na etapa de formulação, problemas esses não encontrados comumente nos países desenvolvidos.

Makinde (2005) descreve os problemas de implementação das políticas nos países em desenvolvimento. O autor relata a experiência da Nigéria, mostra que problemas como corrupção, a falta de continuidades das políticas, recursos humanos e materiais inadequados, levam a uma distância entre os objetivos políticos declarados e a sua realização, e conclui que regularmente são criadas políticas nos países em desenvolvimento, mas na maioria das vezes não conseguem alcançar os resultados esperados.

Para Oliveira (2006), há problemas no planejamento dos países em desenvolvimento, mostrando a necessidade dessa etapa ser vista como um processo e não como um produto técnico. Enquanto Smith (1973) destaca a diferença nos processos de implementação em

países desenvolvidos e países em desenvolvimento. Para o autor, os governos dos países em desenvolvimento tendem a formular políticas com grande amplitude, mas, a burocracia governamental não tem capacidade de implementá-las, e grupos de interesse, partidos da oposição e os indivíduos e grupos afetados tentem influenciar a implementação da política. Os principais fatores que contribuem para essa incapacidade referem-se à falta de pessoal qualificado, gestão ineficiente e controle de líderes políticos, oposição à própria política e a corrupção.

Outra dimensão nessas concepções é que as políticas nos países desenvolvidos tendem ser de natureza incremental, pois normalmente as políticas se desviam pouca das anteriores na mesma área de preocupação, mostrando certa facilidade na implementação. No entanto, nos países em desenvolvimento há dificuldade de formular políticas incrementais, porque formulam programas abrangentes com o intuito de promover reformas sociais e desenvolvimento (SMITH, 1973; MAKINDE, 2005).

Frey (2000, p. 2), defende que "as peculiaridades socioeconômicas e as políticas das sociedades em desenvolvimento não podem ser tratadas apenas como fatores institucionais e processuais específicos, mas é preciso uma adaptação do conjunto de instrumentos da análise de políticas públicas às condições peculiares das sociedades em desenvolvimento". Nesse sentido, deve-se identificar o contexto sobre o qual a política pública visa alcançar e ajustar a implementação a essa realidade para que possa atingir os objetivos propostos.

Lotta e Pavez (2010) argumentam que é muito comum os analistas de políticas públicas encontrarem grandes diferenças quando comparam a forma como a política foi formulada e a maneira de fato com ela foi colocada em prática. Isso é mais recorrente nas políticas públicas concebidas no nível federal, com diretrizes e padrões já definidos, mas que são implementadas no nível local. Nesse percurso de formulação e implementação, as instituições e atores envolvidos, modificam, adaptam e interpretam, criam novas regras que durante o processo transformam as políticas centralmente definidas. Surge assim, uma aparente ambiguidade, entre a importância de homogeneizar a política por meio de padrões no nível federal e a necessidade de adaptá-la, heterogeneizar a implementação no nível local. Assim mostra uma face atual das políticas públicas que permite homogeneidade no acesso a direitos e uma heterogeneidade de soluções.

Nessa mesma direção Lima e Medeiros (2012) corroboram ao afirmar que os programas governamentais brasileiros são estabelecidos de maneira centralizada para serem implementados de maneira homogênea em todo o Brasil e percebe-se com frequência que a implementação desses programas pode variar bastantes, dependendo da localidade.

As vicissitudes da implementação de programas governamentais, conforme argumentam Silva e Melo (2000), têm sido entendidas como uma variável nuclear na explicação do fracasso dos governos em atingir os objetivos estabelecidos nas políticas públicas. Dessa forma a implementação, revelou-se como o "elo perdido" nas discussões de efetividade da ação governamental, pois problemas não antecipados, que surgem durante a implementação de políticas podem gerar obstáculos intransponíveis, e como consequência levar as agências responsáveis a descontinuá-las.

De acordo com Secchi (2010), no Brasil são inúmeros os exemplos de "leis que não pegam", "programas que não vingam", ou mesmo projetos que deveriam solucionar problemas públicos que acabam muitas vezes desvirtuados no momento da implementação. Ainda segundo o autor, a importância de estudar a fase de implementação está na possibilidade de visualizar os obstáculos e falhas que acontecem nessa fase do processo nas distintas áreas de política pública, e mais, estudar a fase de implementação significa também visualizar erros ocorridos anteriores à tomada de decisão, com a finalidade de detectar programas mal formulados, objetivos, otimismo exagerados.

Para Oliveira (2006) existe um emaranhado de definições e interpretações de implementação, isso dificulta um consenso sobre uma definição acerca do tema. O seu estudo necessita de entendimento de sua complexidade e interação com o processo de planejamento e o resultado desse planejamento, incluindo sua implementação, que deve ser visto como uma série de eventos, mesmo que simples, dependem de uma cadeia complexa de interações para obter o resultado esperado.

A fase de implementação vem logo após a tomada de decisão dos *policymakers*. Essa etapa compreende o espaço temporal onde são produzidos os resultados concretos de uma política pública definida anteriormente (SECCHI, 2010; SILVA e MELO, 2000).

Silva e Melo (2000, p.10) entendem que a implementação "como um processo autônomo onde decisões cruciais são tomadas e não só implementadas". Já Rua (2009), identifica essa fase como um conjunto de atividades e eventos que sucede a definição das diretrizes de uma política, e incluem esforços para administrá-la, bem como impactos sobre pessoas e eventos. Dessa forma, um conjunto de decisões e ações realizadas por grupos ou indivíduos é direcionado para a consecução de determinados objetivos definidos anteriormente sobre uma determinada política.

O momento da implementação deve ser gerenciado, visto que nesta etapa funções administrativas, como por exemplo, a liderança e coordenações são postas à prova. Os atores encarregados de liderar o processo de implementação precisam entender aspectos

motivacionais dos atores envolvidos, os entraves técnicos e legais existentes, as deficiências da organização, os conflitos potenciais. Exige-se também conduzir negociações, bem como coordenar a cooperação entre implementadores e destinatários (SECCHI, 2010).

Oliveira (2006), por sua vez, defende que deve ser dada maior atenção ao processo de planejamento de políticas públicas. Porque o que leva a falhas nos resultados das políticas públicas é justamente a dissociação que se faz entre a elaboração e o processo de implementação de políticas públicas, conforme as perspectivas mais utilizadas de forma recorrente.

A visão de quem trabalha no processo da elaboração de planejamento de políticas públicas é associado a atividades de elaborar planos. Isso envolve tomar decisões políticas, reuniões de discussões, criação de legislação e distribuição de responsabilidades, e ao final resultará em um plano. Nessa perspectiva, assume-se que automaticamente as ações planejadas serão implementadas e atingirão os resultados esperados, tão somente se o plano é bem feito e tiver o recurso aprovado, isso mostra que uma vez um plano inicial seja bem elaborado, o resultado final será bom, como também se o plano é ruim no resultado não é de se esperar boas coisas. O que fica claro é a importância de se ter bons "planejadores", com mentes privilegiadas, para anteceder o que vem no futuro e assim fazer bons planos que os resultados serão os esperados (OLIVEIRA, 2006).

Ainda para Oliveira (2006), a outra visão destaca a importância da elaboração dos planos como chave primordial para o sucesso de políticas públicas, mas reconhece o papel da implementação. De acordo com essa percepção, muitos dos bons planos falham porque houve problemas técnicos na implementação, ou não foram implementados exatamente de acordo com o que foi indicado no plano. A terceira via, numa concepção mais moderna, priorizam alguns mecanismos para garantir a implementação, incluindo monitoramento, auditorias e técnicas de acompanhamento. Ainda há a visão popular, considerada "politicamente correta", onde o planejamento tem ênfase na participação da sociedade civil na implementação dos planos, os beneficiários monitoram o projeto, denunciam e participam das assembleias.

Matias-Pereira (2010, p. 200) evidencia que o estudo de implementação de políticas públicas relaciona-se a preocupação de explicar porque determinadas políticas conseguem alcançar seus objetivos e são bem-sucedidas, enquanto com outras, isso não acontece. E acrescenta que:

Muitas vezes no processo de implementação de determinadas políticas, apesar da adoção e execução de política apropriada, sem que tenha sido

dificultada por obstáculos significativos, elas não alcançam os resultados esperados. Quando isso ocorre é provável que as falhas das políticas não estejam na implementação, mas nas suas formulações. Assim, quando a política não é posta em prática de forma apropriada dizemos que existe um hiato (*gap*) de implementação. Verifica-se, nesse caso, em geral, que os atores envolvidos com sua execução não foram suficientemente cooperativos ou eficazes, ou porque apesar dos esforços não foi possível contornar obstáculos externos.

Uma questão bastante discutida entre os autores que se dedicam a estudar políticas públicas trata-se de como deveria ser visto o processo de planejamento em relação à direção do fluxo de decisões na implementação de políticas públicas, ou seja, busca-se equacionar a visão de implementação mais adequada no ciclo de políticas públicas, e dessa forma verificar qual o tipo de situação que está se tratando para definir o enfoque mais adequado (MATIAS-PEREIRA, 2010; OLIVEIRA, 2006; SILVA e MELO, 2000).

Esse debate leva a basicamente a dois modelos amplamente estudados de implementação de políticas públicas: *o top-down e botton-up*.

O modelo *top-down* (de cima para baixo), caracteriza-se pela clara separação entre o momento da decisão e o da implementação. Nessa perspectiva parte de uma visão tecnicista, pois as políticas públicas devem ser elaboradas e decida pela esfera política, e a política é vista com uma "propriedade" dos *policymakers* que estão situados no topo das organizações e que a implementação limita-se a mero esforço administrativo de encontrar meios para os fins estabelecidos, e no caso de ocorrem problemas na implementação seriam entendidos como "desvio de rota". Dessa forma, se os programas e ações estão bem planejados, uma implementação errada é considerada falha dos agentes implementadores, processo esse conhecido na literatura com *blame shifting* ou deslocamento de culpa (ATLAND, 1995; SILVA e MELO, 2000; OLIVEIRA, 2006; MATIAS-PEREIRA, 2010; SECCHI, 2010; LIMA e MEDEIROS 2012).

Silva e Melo (2000) argumenta que a visão *top-down* corresponderia na burocracia pública ao ideal weberiano, e a percepção de cima para baixo estaria ancorada por uma série de em fatores ambientais - informação perfeita, recursos ilimitados, coordenação perfeita, controle, hierarquia, clareza de objetivos, linhas únicas de comandos, além desses aspectos é necessário legitimidade política e consenso quanto à política a ser implementada.

No contraponto o modelo *botton-up* (de baixo para cima) caracteriza-se pela maior discricionariedade dos burocratas e redes de atores para que possam se auto-organizar e a buscar modelos na implementação de políticas públicas. Dessa forma, os implementadores têm maior participação não só para fazer um exame minucioso do problema, mas como buscar



soluções para os problemas práticos no decorrer da implementação, e espera-se no momento posterior dos tomadores de decisão a legitimação das práticas experimentadas (SECCHI, 2010; MATLAND, 1995).

Nessa perspectiva, Oliveira (2006, p. 279) assegura que "a população afetada pela política e os agentes do Estado em contato com ela (chamados *street-level bureaucrats*, ou burocratas da rua) poderiam e deveriam influenciar de forma mais intensa o processo de planejamento de políticas públicas”.

Na mesma direção, mas sem esgotar a questão, Oliveira, Martins, Silveira (2012) afirmam que o modelo *bottom-up* destaca o papel relevante dos atores participantes diretamente com a política implementada, bem como o seu conhecimento do ambiente onde serão definidas e postas as políticas em ação.

Entretanto, há uma mudança de postura, diversos autores já advogam no sentido de combinar as duas visões e aceitar a importância de ambos os fluxos, por exemplo, Matland (1995), Oliveira (2006), assim como Hill e Hupe (2006 *apud* Lima e Medeiros (2012), eles têm observado os avanços dos estudos sobre implementação, e perceberam ser mais adequado a convergências das duas perspectivas, unificando as variáveis macro dos modelos *top-down* com as variáveis micro dos modelos *bottom-up*. Nesse sentido Oliveira, Martins, Silveira (2012, p. 58), sintetizam essa visão, ao explicar que,

Mesmo que haja uma intenção do governo em implementar uma política de cima para baixo, introduzindo mecanismos de controle para amenizar a assimetria informacional e permitir que a política formulada seja implementada, não se pode desconsiderar o contexto ambiental e o importante papel dos agentes implementadores nesse processo. Acredita-se que a combinação dos modelos abrange um maior número de variáveis, sendo mais adequada para a análise de políticas públicas.

Considerando as múltiplas faces da etapa de implementação de políticas públicas é possível identificar as dificuldades que incidem nesse momento. Por isso, Ollaik e Medeiros (2011) afirmam que não é possível atingir uma implementação perfeita, principalmente por série de exigências e de precondições que devem existir, mas aparentemente impossíveis no mundo real, pois essas circunstâncias impõem restrições e prejudicam a implementação.

Carvalho e Barbosa (2011) elaboraram uma síntese dos principais modelos e suas respectivas características de implementação de políticas públicas. As autoras destacam que esses modelos de implementação não apresentam utilidade em todas as políticas, nem em todas as circunstâncias e organizações. Entretanto, eles não são excludentes, porém cada um deles proporciona informações relevantes sobre o processo de implementação, pois

dependendo do caso, um modelo pode mostrar-se mais importante que outro, porque dispõem de diferentes tipos de informações, necessárias para as distintas fases do processo de implementação.

Os modelos de implementação criados principalmente nas décadas de 1970 e 1980, oriundos, sobretudo dos Estados Unidos e da Europa, onde o campo de estudo de políticas públicas teve seus primeiros trabalhos e encontra-se bastante desenvolvido nesses lugares. A maioria desses modelos diferencia-se quanto à abordagem, quase sempre assumem a perspectiva *botton-up* ou *top-down*, com prevalência da primeira, mas alguns modelos adotam essa duas visões assumindo uma postura mais aberta, condizentes com as diferentes formas de implementar uma política pública, que podem ter características das duas abordagens ao mesmo tempo.

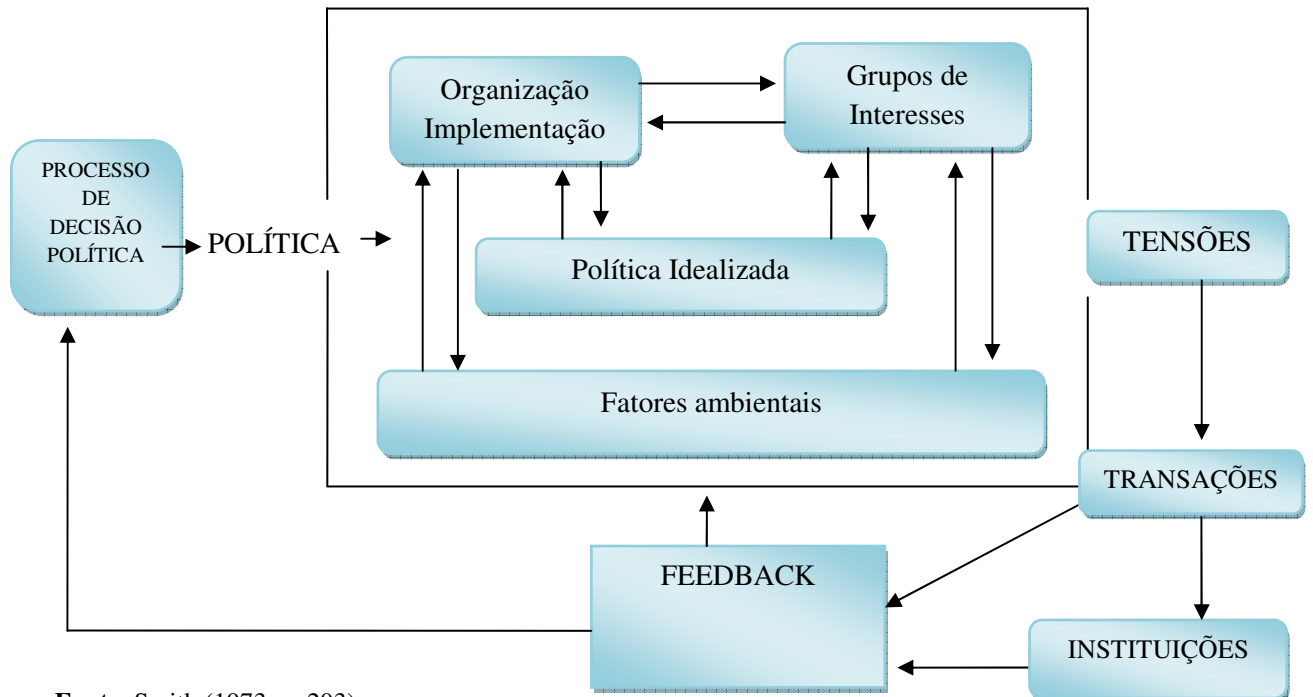
Segue um quadro síntese elaborado por Carvalho e Barbosa (2011), que mostra os principais modelos de implementação de políticas públicas, apresenta seus autores, as abordagens, a natureza e as suas variáveis centrais.

**Quadro 4** - Os modelos e as principais características de implementação de políticas públicas

MODELO	ABORDAGEM	NATUREZA	VARIÁVEIS CENTRAIS
Smith (1973)	<i>Botton-up</i>	Processo contínuo que reconhece os conflitos entre planejadores e implementadores como fonte de feedback.	Grupo-alvo; estrutura organizacional; liderança/capacidade; fatores ambientais.
Van Meter e Van Horn (1975)	<i>Top-down</i>	Ocupa-se das causas da não implementação.	Normas e objetivos políticos; recursos da política; comunicação e atividades; características institucionais; ambiente econômico-social-político; e disposição dos executores.
Rein e Rabinovitz (1978)	<i>Botton-up</i>	Foco na prática.	Racionalidade jurídica; racionalidade instrumental e o consenso interno e externo.
Berman (1978)	Ambos	Interação entre a política e as características institucionais. Abordagem de macro e microimplementação.	Relação entre política e comportamento/rotinas e aprendizagem tecnológica.
Michael Lipsky (1978)	<i>Botton-up</i>	Questiona o pressuposto fundamental da hierarquia.	Comportamento, competência e capacitação dos <i>street level bureaucrats</i> .
Elmore (1979)	<i>Top-down</i>	Modelo de gestão de sistemas e Modelo do processo burocrático.	As atividades, os objetivos específicos; regras ou critérios de tomada de decisão e as rotinas do comportamento organizacional.
	<i>Botton-up</i>	Modelo de desenvolvimento organizacional e modelo de negociação.	Participação e comprometimento; normas de negociação.
Edwards (1980)	<i>Top-down</i>	Diagnóstico das condições prévias.	Comunicação; recursos; disposição e estrutura.
Nakamura e Smallwood (1980)	Não mencionado	Circularidade.	Os atores e as arenas do ambiente funcional e as suas interligações aos demais ambientes.
Barrett e Fudge (1981)	Negociação	Processo político de negociação e interação.	Poder e dependência, interesses, motivações e comportamentos.
Warwick (1982)	<i>Top-down</i>	Abordagem de máquina	O plano e suas condições.
	Negociação	Abordagem de jogo.	Poder de barganha e troca.
	Negociação	Abordagem evolutiva	O plano é orientador do caminho.
	Negociação	Modelo de transição.	Os parâmetros e direções de ação; a estrutura organizacional, o ambiente; processo de formulação; o critério implementar; os clientes.
Mazmanain e Sabatier (1983)	<i>Top-down</i>	Processo interativo de formulação, implementação e reformulação. O foco na realização dos objetivos da política declarada; e a implementação pode ser vista em três diferentes perspectivas – o formulador, o executor e o público-alvo.	Rastreabilidade dos problemas; capacidade de decisão política; dinamismo próprio.

Fonte: Carvalho e Barbosa (2011, p.11)

**Figura 4** - O modelo de processo de implementação de políticas públicas



Fonte: Smith (1973, p. 203)

O modelo do processo de implementação apresentado por Smith (1973) evidencia na implementação das políticas um contexto permeado por tensões, deformações e conflitos vivenciados pelos que estão a implementar a política como aqueles afetados pela mesma.

Optou-se por analisar o processo de implementação do *Campus* do Litoral Norte, a partir desse modelo, porque o mesmo apresenta relações condizentes com a realidade enfrentada pelos países em desenvolvimento, que de acordo com Smith (1973) vincula-se aos problemas na implementação de políticas públicas. Esse modelo tem uma abordagem *top-down*, condizente com a política de interiorização das IFES, que foi definida pelo governo federal. Os implementadores também precisam lidar com uma série de adaptações para superar as dificuldades, sobretudo com os recursos humanos, haja vista, falta muitas vezes capacidade da burocracia, com estrutura e pessoal qualificado para compreender os aspectos importantes da implementação, que se reflete na eficiência e eficácia da política implementada, e compromete os resultados esperados.

A política formulada pelo governo funciona como uma tensão diante da sociedade. Essas tensões podem provocar padrões de transação, e em alguns casos é necessário criar instituições para a realização dos objetivos da política.

Dessa forma, foram identificados quatro componentes importantes na implementação da política: **a política idealizada, a organização implementadora, o grupo alvo e os fatores ambientais**, conforme visualizado anteriormente, e descritos a seguir.

A **política idealizada** é definida como um padrão idealizado de interação que os decisores políticos estão tentando induzir. Inclui a política formal, que é a declaração formal da decisão e se expressa por lei ou programa que o governo está buscando implementar, em resumo, busca responder a seguinte questão - que forma a política deve tomar? E envolve também a **definição do tipo de política** - simples ou complexa, distributiva, redistributiva, autorregulatória, regulamentar ou simbólica, a como será o **programa** - a intensidade do apoio, a fonte da política e o escopo, e **as imagens da política** - considerando as imagens que a política invoca na sociedade, nas pessoas que serão afetadas pela política.

A **organização implementadora** refere-se à organização responsável para executar a política. Na maioria dos casos é uma unidade da burocracia governamental, que gerencia principalmente três variáveis: a estrutura e pessoal, a liderança na organização administrativa e capacidade de execução da política.

O **grupo alvo** são aqueles que são obrigados a adaptar-se a novos padrões de interação da política, são caracterizados pelos grupos formados pelos afetados pela política. Os fatores que são relevantes são: o grau de organização e a liderança do grupo alvo, a experiência anterior desse grupo com as políticas governamentais do passado.

Os **fatores ambientais** são os fatores que podem influenciar ou ser influenciado pela política no momento da implementação. Para os diferentes tipos de política podem prevalecer distintos aspectos como culturais, sociais, políticos e econômicos.

### 2.3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR

Os caminhos traçados nas estratégias de intervenção governamental são estabelecidos por meio da relação estabelecida entre a concepção de Estado e políticas sociais que este se propõe a implementar em um determinado período considerando o período histórico em uma determinada sociedade (HÖFLING, 2001).

Höfling (2001) descreve duas concepções sobre as políticas (públicas) sociais. A primeira refere-se à tradição marxista identifica na atuação do Estado capitalista o propósito de atender as reivindicações e demandas dos trabalhadores como também de setores que não fossem beneficiados pelo desenvolvimento capitalista. Dessa forma, o Estado capitalista moderno teria a função de qualificar a mão de obra para o mercado, além de procurar manter

sob controle parcelas da população não inseridas no mercado de trabalho por meio de uma política que contemple programas sociais. Enquanto que na perspectiva liberal entende as ações do Estado na busca de regular o desequilíbrio gerado pelo desenvolvimento capitalista como uma das principais barreiras para o referido desenvolvimento. Na medida em que o Estado interfere nas liberdades individuais, bloqueia iniciativas podendo limitar o próprio mercado em restaurar o equilíbrio. Nessa direção os neoliberais defendem a desresponsabilização do Estado em oferecer educação pública universal de maneira padronizada. A proposição seria a transferência ou divisão da responsabilidade do Estado com o setor privado na execução de políticas sociais como, por exemplo, a educação, pois isto contribuiria para aumentar a eficiência administrativa e reduziria custos. Portanto, para os neoliberais a política educacional deveria ser descentralizada, articulada com a iniciativa privada com o propósito de colocar à disposição de cada um com seus próprios méritos ter um lugar adequado na estrutura social (HÖFLING, 2001).

Em relação à política educacional, Höfling (2001) considera que o Estado deve ter como prioridade programas de ação universalizantes e assim possibilitar conquistas sociais a grupos e setores desfavorecidos com o objetivo de reverter o desequilíbrio social existente. A autora conclui afirmando que colocar à disposição os direitos sociais que inclui a educação, posição corroborada por Frigotto (2011), a partir de uma política educacional desempenha um importante papel numa sociedade desigual como a brasileira na formação de cidadãos, frentes aos desafios enfrentados no ambiente competitivo de economia globalizada.

Os governos enfrentam enormes desafios no momento de implementar políticas públicas em determinadas áreas, tomemos, por exemplo, a educação, como destacou Chiroleu (2009, p. 6):

O desenvolvimento de políticas inclusivas, que supõe superar a contradição da sua aplicação em um âmbito tradicionalmente refratário de tendências igualitárias, como é no nível educacional, especialmente universitário. Neste sentido, a primazia de valores com a excelência e o mérito, componentes indissociáveis da educação superior, se associa contemporaneamente a lógicas excludentes.

Mesmo com grandes barreiras, inúmeras reformas foram vivenciadas nos últimos 20 anos na educação superior brasileira. A universidade que remonta a sua efetivação há menos de um século, causou um cenário de forte elitização, caracterizando o acesso ao ensino superior como um espaço privilegiado para a reprodução das elites econômicas do país. Porém, a partir do governo Lula (2003 a 2010), houve mudanças no direcionamento de

políticas que promoveram um aumento de acesso ao ensino superior no Brasil, por meio de programas como Prouni, UAB, Reuni (PEREIRA; SILVA, 2010).

Segundo Lima (2011), as análises das políticas dos governos Fernando Henrique e Lula da Silva demonstram um processo de prosseguimento de reformas neoliberais na educação superior no Brasil. Para a autora não estão sendo impostas determinações de organismos internacionais ou subordinação, mas que está ocorrendo um "compartilhamento" na forma de conduzir a educação, identificada como um "ensino terciário".

Como podemos perceber adiante, a educação superior brasileira foi inundada por muitas ações nas últimas duas décadas, as quais foram efetivadas sob a perspectiva de dois governos com ideais historicamente diferentes, atender a uma gama cada vez maior de pessoas que concluíram o ensino médio e aspiram agora ter um diploma de nível superior.

O Prouni, somado ao Fies, Sistema de Seleção Unificada, Reuni, UAB e a expansão da rede federal de educação profissional e tecnológica ampliaram de forma significativa o número de vagas na educação superior e como consequência tem contribuído para um maior número de jovens com acesso ao ensino superior (MEC, 2012).

Silva e Real (2011) observaram que dois mecanismos estão conduzindo a ampliação do ensino superior. O primeiro promovido pelas políticas públicas expandindo vagas nas instituições públicas e privadas simultaneamente; e o outro seria o próprio mercado, que vem aumentando as instituições privadas criando uma "oligopolização".

O governo Lula claramente adotou a primeira estratégia, conforme veremos pelas ações adotadas no seu período de Presidente, enquanto Fernando Henrique agiu de forma predominantemente incentivando o setor privado, conforme veremos a seguir.

### **2.3.1 Políticas Públicas de Educação Superior no Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) 1995 a 2002**

Nos oito anos do governo FHC foram empreendidas inúmeras reformas no âmbito do Estado. Tais mudanças aconteceram com intuito de modernizar a administração pública brasileira e buscar a estabilização econômica, as ações partiram da privatização de empresas estatais permeando mudanças na forma de gerir as políticas públicas (OLIVEIRA, 2011).

Para Frigotto (2011), o governo de Fernando Henrique Cardoso implementou as reformas neoliberais causando o aprofundamento da relação de dependência do projeto de caráter monetário. E acrescenta que nessa concepção baseada no fundamento do liberalismo

conservador, reduz a sociedade a conjunto de consumidores, já que o indivíduo não se volta para a coletividade, mas para o mercado.

As propostas da vertente gerencial foram implementadas durante o governo de FHC no período de 1994 a 2002, com a participação ativa do ex-ministro da Administração e Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser Pereira, a quem coube implementar a partir do Plano Diretor de Reforma do Estado uma série de reformas no intuito de modernizar o Estado brasileiro. Com relação à reforma do Estado, que ficou conhecida como "reforma gerencial" e o seu modelo de gestão, foi denominado de "administração pública gerencial", buscaram a partir de três dimensões - a institucional, a cultural e a gestão, efetivar mudanças estruturais na administração pública brasileira (PAULA, 2005).

De acordo com o Plano Diretor de Reforma do Estado (1995), na proposta de reforma do aparelho do Estado parte da existência de quatro setores dentro do Estado: (1) o núcleo estratégico do Estado - Legislativo, Judiciário, Presidência, Cúpula dos Ministérios, Ministério Público; (2) as atividades exclusivas de Estado - Regulamentação, Fiscalização, Fomento, Segurança Pública, Seguridade Social Básica, (3) os serviços não exclusivos - Universidades, Hospitais, Centros de Pesquisa, Museus e (4) a produção de bens e serviços para o mercado - Empresas Estatais.

Dessa forma, ao estabelecer que as universidades iriam pertencer aos serviços não-exclusivos, com a proposta de que a forma de propriedade dominante deveria ser a pública não-estatal ocorreria a publicização. Isso de certa forma justifica a política adota pelo governo FHC e suas ações desestruturantes com a conseqüente falta de atenção às instituições federais de ensino superior.

Para Bresser Pereira (1996, p. 23):

Na União os serviços não-exclusivos de Estado mais relevantes são as universidades, as escolas técnicas, os centros de pesquisa, os hospitais e os museus. A reforma proposta é a de transformá-los em um tipo especial de entidade não-estatal, as organizações sociais. A ideia é transformá-los, voluntariamente, em "organizações sociais", ou seja, em entidades que celebrem um contrato de gestão com o Poder Executivo e contem com autorização do parlamento para participar do orçamento público. Organização social não é, na verdade, um tipo de entidade pública não-estatal, mas uma qualidade dessas entidades, declarada pelo Estado.

No período do governo de FHC houve um ajuste político-econômico muito forte no Estado brasileiro, determinado pelo pensamento neoliberal. Com uma série de privatizações, desemprego e restrições a gastos públicos. A prioridade nesse momento foi para o ensino



fundamental e o ensino superior ficou em segundo plano. Na realidade, o governo implementou uma política de valorização das instituições privadas, e as universidades federais tiveram seus recursos para custeio e pessoal contingenciados levando ao sucateamento da sua infraestrutura e uma desvalorização dos recursos humanos das instituições federais de ensino superior (SOUSA JUNIOR, 2011).

Sguissardi (2006, p. 1026) sintetizou o período de Fernando Henrique da seguinte forma:

A integração do país à economia mundial dá-se enfatizando o novo papel atribuído ao mercado na alocação dos recursos e diminuindo as funções do Estado, em especial quando este é pensado como provedor dos serviços sociais, entre eles, a educação. As medidas recomendadas, como se sabe, foram: combate ao déficit público, ajuste fiscal, privatização, liberação/ajuste de preços, desregulamentação do setor financeiro, liberação do comércio, incentivo aos investimentos externos, reforma do sistema de previdência/seguridade social e reforma, desregulamentação e flexibilização das relações de trabalho.

A implementação de políticas públicas na educação superior no decorrer da década de 1990 foi marcada pela implementação de reformas no espaço público para adoção de práticas neoliberais, privilegiando o espaço privado em detrimento do público, para expansão do ensino superior, já que:

Essa ampliação foi realizada através de dois movimentos: a) a expansão das instituições privadas, através da liberalização dos “serviços educacionais”; b) a privatização interna das universidades públicas, através das fundações de direito privado, das cobranças de taxas e mensalidades pelos cursos pagos e do estabelecimento de parcerias entre as universidades públicas e as empresas, redirecionando as atividades de ensino, pesquisa e extensão (LIMA, 2011, p. 87).

Recorrendo as contribuições de Sguissardi (2006), este delineou uma série de ações com o intuito de promover reformas, caracterizando reformas pontuais na educação superior no governo de FHC, dentre as quais se destacam: uma crescente desresponsabilização do Estado com o financiamento e a manutenção da educação superior; facilidades e estímulos para criação de instituições privadas de ensino superior com fins lucrativos; uma indução para que IES públicas fossem organizadas e até geridas sob forma semelhante a empresas privadas, bem como um incentivo à competição intra e interinstitucional; a implementação de diferenciação institucional, principalmente das universidades de ensino.

De acordo com Chauí (2003) as reformas do Estado brasileiro provocaram mudanças na universidade pública, de forma especial. Já que nessa reforma, ao definir os setores que

compõem o Estado, colocou a educação, a saúde e a cultura como serviços não exclusivos do Estado. Esse enquadramento da educação superior significou que a educação deixou de ser um direito a passou a ser considerado um serviço, bem como a educação deixou de ser considerado um bem público, pois passou a ser visto como um serviço privatizado.

De acordo com Santos (2005), a partir da década de 1980, a universidade pública perdeu prioridade nas políticas públicas de Estado, dada a perda geral de prioridades das políticas sociais - educação, saúde, previdência - induzida pelo modelo de globalização neoliberal que se impôs internacionalmente. Dessa forma, emergiu um mercado transnacional de educação superior, pois de um lado houve a diminuição do investimento na universidade pública do outro houve a globalização mercantil da universidade.

Entretanto, houve um esforço, para produzir marcos regulatórios, durante o período presidencial de Fernando Henrique, por meio das orientações e teses de organismos multilaterais. Com destaque para a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, Lei n. 9.394/96). Na referida lei, no capítulo dedicado a educação superior traçou linhas gerais para o sistema e posteriormente por meio dos decretos 2.306/1997 e 3.860/2001. Dessa forma, estabeleceu uma interpretação concessiva do Artigo 207 da Constituição Federal, que estabelece a obediência ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão (SGUISSARDI, 2006).

Para Cunha (2007), com a LDB, ficou reconhecida pela primeira vez na legislação brasileira a possibilidade de lucro para instituições privadas, isso trouxe enormes reflexos, pois essa novidade na década de 1990 no governo FHC abriu espaço para o mercado universitário.

Os marcos instituídos no governo FHC, a partir da Lei n. 9.394/96 (LDB) e em outras leis, decretos e portarias, balizaram a expansão restrita no setor público e por outro lado a expansão desenfreada do setor privado em nível de graduação. As medidas adotadas como restringir o financiamento e autonomia do setor público federal, a liberação com controles mínimos de IES privadas. Destaque especial para o PNE e o registro de sua importância política, pois em razão dos vetos presidenciais, quando foi sancionado em janeiro de 2001, o caracterizou como uma simples "cartão de intenções", não cumprindo a sua missão de orientar as políticas de Estado (SGUISSARDI, 2006).

Segundo Macedo *et al* (2005), a partir da observação de princípios constitucionais a LDB promoveu nos seus dispositivos, ao ampliar a diversificação do ensino superior, abriu espaço para novos tipos de instituição - universidades especializadas, institutos superiores de educação, centros universitários - e novas modalidades de cursos e programas.

Nunes (2007, p. 140) alertou sobre as consequências de ter o mercado como condutor nas prioridades no ensino superior:

Por isso mesmo, a admissão de que a empreitada da educação superior é também uma questão de mercado, com suas pertinentes consequências regulatórias sobre o setor privado, exigirá, em contrapartida, que se preste atenção estratégica ao setor público universitário. É que o mercado é mau alocador de prioridades e de valores imateriais e intangíveis, movendo-se em função de custos e oportunidades de ganho. Sendo o mercado educacional mau alocador de prioridades estratégicas e valores, não se deve esperar que respondesse adequadamente à estruturação de um sistema de ensino e pesquisa superior de exemplar qualidade, que venha a servir de referência nacional, tanto pelos enormes custos envolvidos, quanto pela lógica mesma da competição por estudantes, recursos e resultados materiais e financeiros.

Oliveira (2011) apontou que ao término do governo de FHC a educação brasileira vivenciava um quadro de profusão de programas educacionais e educativos direcionados a públicos focalizados, com políticas temporárias afirmadas mais como políticas de governo que de Estado. A educação nacional se encontrava em uma situação em que faltava sistematização, pois estava fragmentada, segmentada, flexível e dispersa, não contribuindo para estabelecer bases de cooperação e integração entre os entes federados, assim como também entre os indivíduos na sociedade.

Além dos marcos legal para a educação no governo de Fernando Henrique - principalmente a LDB em 1996 e o PNE em 2001 - o FIES foi o programa efetivamente implementado na criação de vagas no citado governo.

O FIES sucedeu o Programa de Crédito Educativo (PCE/CREDOC) que foi criado pela Medida Provisória nº. 1.827/99 e regulamentado pela Lei Nº. 10.260 de 12 de julho de 2001. É concedido financiamento para estudantes regularmente matriculados em IES privadas, desde que tenham avaliação positiva (conceito igual ou maior a três) no SINAES (OLIVEIRA; CARNIELLI, 2010; SOBRINHO; BRITO, 2008)

Esse programa vem sendo alvo de sucessivas mudanças nos últimos governos. Com a Lei nº 11.552 de 19 de novembro de 2007 ampliou-se o financiamento, pois além dos estudantes de graduação foi estendido para alunos de mestrado e doutorado. E com a Lei nº 12.513 de 26 de outubro de 2011 passam a beneficiar também alunos matriculados em cursos da educação profissional e tecnológica, desde que haja disponibilidade de recursos.

O FIES após recente reestruturação em 2011 passou a ser denominado Fundo de Financiamento Estudantil, não se restringindo a concessão de financiamento apenas a estudantes do ensino superior, mestrado e doutorado, pois passou a abranger estudantes da

educação profissional e tecnológica. Assim, demonstra a disposição do governo Dilma Rousseff ao ampliar o FIES, aumentando as possibilidades de formar profissionais nesse nível de ensino.

Após o governo FHC que agiu de forma deliberada na criação de vagas pelas instituições privadas veio o governo Lula nos oito anos subsequentes ampliar as vagas no ensino superior ampliando as vagas no setor privado. Entretanto, ao mesmo tempo aumentaram de forma significativa vagas nas instituições federais de ensino superior. Na próxima seção é apresentado como foi conduzido à educação superior governo Lula.

### **2.3.2 Políticas públicas de educação superior no governo Lula (2003 a 2010)**

As políticas públicas cumprem a missão de preencher lacunas existentes na sociedade em alguma área, quase sempre as iniciativas parte do Estado que deve garantir os recursos para implementar novas ações através da criação de programas e buscar a igualdade entre os cidadãos. Nesse aspecto, os governos, principalmente em países em desenvolvimento que tem adotado inúmeras políticas educacionais para promover maior acessibilidade à educação, condição *sine qua non* a novas oportunidades no mercado de trabalho "pois tal medida torna-se ainda mais necessária, visto que, historicamente, a mobilidade social ascendente nas sociedades capitalistas é dependente dos níveis educacionais aos quais os indivíduos têm acesso" (PEREIRA; SILVA, 2010, p. 13).

Considerando a existência de uma demanda reprimida pleiteando o ingresso na educação superior, incorpora-se a agenda das prioridades do governo Luiz Inácio Lula da Silva, a preocupação em torno da política de expansão da educação superior e de ampliação do acesso que se voltam tanto para o setor privado quanto para o setor público, priorizando a democratização a educação superior de grupos sociais tradicionalmente excluídos desse nível de ensino (ARRUDA, 2010, p. 503).

Frigotto (2011) fez um balanço crítico das políticas e concepções educacionais no governo Lula nos oito anos do seu governo, e apontou como o PROUNI e o REUNI, dois programas percorrendo caminhos diferentes e aparentemente contraditórios deram conteúdo à universidade operacional, não mais centrada na razão social e de caráter universal, mas na busca de atender às demandas do mercado, fortemente direcionada para a "pedagogia dos resultados" e da produtividade, como consequência gera-se pouco conhecimento. O PROUNI criou mais de 700 mil vagas para jovens, isso seria fantástico, se tal inclusão não tivesse

ocorrido de forma enviesada, pois foi adotada a tese defendida por Milton Fernandes, no final da década 1950, para ele o Estado deveria fornecer aos mais pobres um *voucher* ou carta de crédito para optasse onde queria estudar. O REUNI, por sua vez, apresenta um aumento de recursos de custeio para projetos e programas, quase duplicando o número de vagas, encontrando forte manifesto dos Reitores das Universidades Públicas. Entretanto, em contrapartida foi estabelecido uma desestruturação da carreira docente e aumento do trabalho precário exigindo a intensificação da carga trabalho (FRIGOTTO, 2011).

No entendimento de Risttof (2006, p. 45) "se a palavra de ordem da década passada foi expandir, a desta década precisa ser democratizar". Para o autor não basta falar em expansão do *campus*, pois esta não é suficiente, há de se falar em democratização do *campus*. Expandir vagas no setor público significa transferir a alunos aquinhoados do setor privado para o setor público. Entretanto criar novas instituições públicas e interiorizar as IFES, aumentar vagas, expandir o ensino a distância no setor público proporcionam alternativas reais na inclusão dos filhos de classes mais baixas.

O governo Lula adotou uma concepção de inclusão social a partir da efetivação de uma nova política educacional por meio da criação de programas que pulverizaram recursos públicos (TAVARES, OLIVEIRA, SEIFFERT, 2011).

Lima, Prado e Vieira (2011) afirmam que o governo Lula durante seus dois mandatos, apresentou uma série de medidas, por intermédio da mídia, de documentos e legislação, incluindo os Grupos de Trabalho Interministerial, bases para o enfrentamento da crise emergencial das Universidades federais e um roteiro para a Reforma Universitária Brasileira. E dessa maneira reafirmou princípios e consolidou as diretrizes da reforma da educação superior.

Para operacionalizar as políticas públicas na educação superior brasileira, o governo lançou mão de um arcabouço jurídico, promovendo enormes mudanças no sistema universitário.

Um conjunto de medidas legais foi implementado durante o governo Lula, que promoveram a reformulação na educação superior brasileira, conforme pode ser visualizada no quadro a seguir:

**Quadro 5 - Reformulação do Ensino Superior de 2003 a 2010**

<b>LEGISLAÇÃO</b>	<b>PROGRAMA</b>	<b>OBJETIVOS</b>
Elaborado a partir de 2004 - Não houve regulamentação	Expandir	Criar novas universidades públicas federais no interior do Brasil bem como novos campi.
Lei nº. 10.861/2004	SINAES	Busca avaliar a educação superior, inclui as instituições, os cursos e o desempenho dos estudantes.
Lei nº. 10973/2004	Lei da Inovação Tecnológica	Trata do estabelecimento de parcerias entre a Administração Pública, incluindo as universidades públicas e empresas, com relação à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo.
Projeto de Lei nº 3.627/2004	Reserva de Vagas nas Instituições Federais de Educação	Propunha a instituição de um sistema especial de reserva de vagas para estudantes egressos de escolas públicas, de forma específica para negros e indígenas, nas instituições públicas federais de educação.
Lei nº. 11.079/2004	Projeto de Parcerias Público-Privadas	Abre novas possibilidades na execução de serviços públicos por empresas privadas em interação com a Administração Pública.
Lei nº 11.096/2005	PROUNI	Trata da abertura de vagas nas instituições privadas de ensino superior por meio de isenções fiscais.
Projeto de Lei nº. 7.200/2006	Reforma da Educação Superior	Estabelece as normas gerais da educação superior e regula a educação superior no sistema federal de ensino e se encontra no Congresso Nacional.
Decretos nº. 5.622/2005 e 5.800/2006	Política de Educação Superior a Distância	Estabelece a educação a distância como modalidade educacional. Institui-se o sistema UAB expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior.
Decreto nº. 6.096/2007	REUNI	Tem como objetivo dotar as universidades federais de condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior.
Lei nº. 11.892/2008	Criação dos Institutos Federais	Institui a rede federal de educação profissional, científica e Tecnológica e cria os institutos federais.
Decreto nº. 7234/2010	PNAES	Busca oferecer apoio para os alunos dos cursos de graduação presencial nas IFES por meio de assistência à moradia, alimentação, transporte, esporte, cultura, esporte e apoio pedagógico. Esse conjunto de ações seria para combater a evasão e repetência.
Decreto nº. 7423/2010	Fundações de Apoio	Regulamenta as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio. O objetivo é dar suporte a projetos de pesquisa, ensino e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico de interesse das instituições, principalmente no desenvolvimento da inovação e da pesquisa científica e tecnológica.
Medida Provisória nº. 495/10, convertida na Lei 12.349/10. Decretos nº. 7.232, 7.233 e 7.234/2010.	"Pacote da Autonomia"	Com essas medidas legais o governo ampliou as ações das fundações de direito privado nas universidades federais; Cria um mecanismo que permite a realocação de servidores técnico-administrativos entre as IFES; Cria a possibilidade de diferenciação dos orçamentos da IFES, que depende de índices de produtividade. Após a criação do PNAES, não deixou claro a origem dos recursos para viabilizar o programa.
Medida Provisória nº. 520/10	Criação da EBSEH	Autoriza a criação da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares. Essa nova entidade jurídica é vinculada ao MEC e tem personalidade jurídica de direito privado. Assim, poderá contratar trabalhadores para os hospitais universitários de forma flexível.

**Fonte:** Elaboração própria (2013).

Ao analisar essas medidas jurídicas em sete anos fica claro a opção do governo em adequar a legislação brasileira a nova lógica mundial, para ser condizente com princípios

balizadores do Banco Mundial, por meio da criação de leis que flexibilizaram a atuação das universidades públicas através de parcerias, ao tempo em que há também compra de vagas em instituições privadas.

Nesse sentido, Nunes (2007), abordou que os governos já perceberam a importância de se desenvolver a educação superior, mas encontram dificuldades em lidar com a complexidade dessa área e as consequências disso vêm com excesso de regulamentações e controle, mas encontram fragilidade nas ações efetivas de supervisão do setor no cumprimento das propostas.

Este conjunto de ações pode ser agrupado em quatro pilares básicos: 1) há o fortalecimento empresarial na educação superior; 2) a implementação de parcerias entre as empresas públicas e privadas; 3) operacionalização de contratos de gestão, um dos eixos da reforma gerencial do Estado brasileiro; e 4) os governos Cardoso e Lula garantiram coesão social em torno das reformas estruturais nos seus respectivos períodos de atuação (LIMA, 2011).

Dias Sobrinho e Brito (2008) sem esgotar a questão, indicaram alguns impactos que os marcos legais vem produzindo na educação superior:

1. Fortalecimento e expansão do aparato legal proliferando instrumentos normativos;
2. As avaliações são centralizadas no Ministério da Educação com objetivo de garantir qualidade e eficiência;
3. Há fragmentação, flexibilização e heterogeneidade, para responder e ajustar-se às demandas diversificadas do mercado;
4. Abandono do princípio da não dissociação do trinômio: ensino, pesquisa e extensão. O MEC considerava que a superação do "mito" da não dissociação seria necessária para liberar a criação de novos tipos de IES, e neste sentido expandir o sistema e ampliar as possibilidades de absorção de matrículas;
5. Estímulo ao desenvolvimento do setor privado, numa lógica de expansão, diversificação, competitividade, eficiência e modernização;
6. Mudanças no *ethos acadêmico* e a percepção do papel social da educação superior.

Pereira e Silva (2010) afirmam que com o crescimento do número de alunos nas universidades, os gestores das instituições de ensino superior passam a enfrentar um desafio qualitativo, pois na medida em que diferentes políticas públicas foram criadas contemplando setores da sociedade historicamente excluídos (as classes populares, os afrodescendentes e os

indígenas) devem-se buscar formas sinérgicas de acesso e permanência desses estudantes, isto propiciará que a igualdade de oportunidades se torne realidade.

São apresentados, brevemente a seguir, os programas efetivados pelas políticas públicas de acesso ao ensino superior no governo Lula. Os programas, Prouni e UAB, têm contribuído de forma significativa do número de alunos com acesso ao ensino superior. E por fim, apresenta-se o Expandir e o Reuni, os responsáveis pela ampliação de vagas nas universidades públicas federais.

### *2.3.2.1 O Programa Universidade Para Todos - PROUNI*

O Prouni tem como finalidade conceder bolsas de estudos integrais e parciais em instituições privadas de ensino superior. Criado em 2004, mas a sua institucionalização ocorreu pela Lei nº 11.096 em 13 de janeiro de 2005, o governo oferece em contrapartidas às instituições privadas que aderem ao programa isenções tributárias. Desde 2007 até o primeiro semestre de 2012, já foram atendidos mais de um milhão de estudantes, a maior parte destes cerca de 70% receberam bolsas integrais (MEC, 2012).

De acordo com Pereira e Silva (2010, p. 19), o Prouni concede bolsas integrais para quem tem renda familiar até um salário mínimo e meio por pessoa e parciais (50%) para quem tem renda familiar de até três salários mínimos por pessoa e satisfaz pelo menos uma das seguintes condições. Nestes casos não é considerado o critério renda:

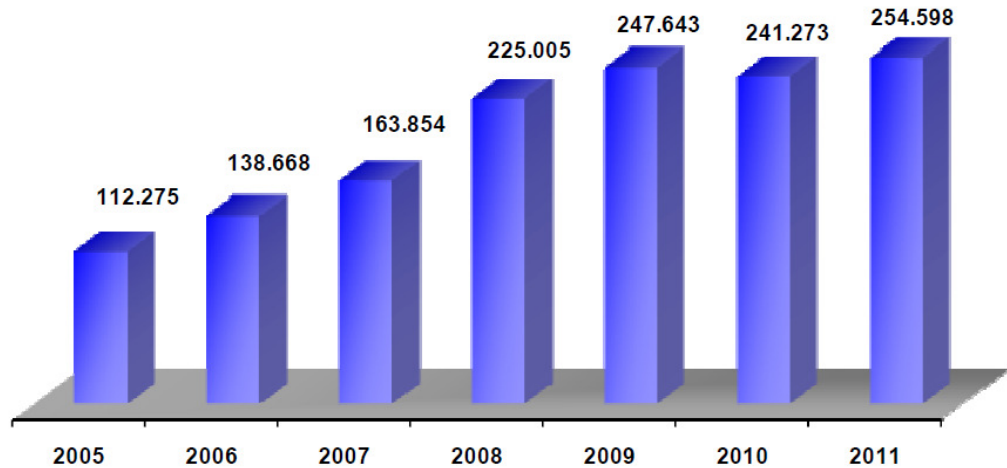
- ✓ Ter cursado o ensino completo em escola da rede pública;
- ✓ Ter cursado o ensino completo em instituição privada, na condição de bolsista integral da respectiva instituição;
- ✓ Ter cursado todo o ensino médio parcialmente em escola da rede pública e parcialmente em instituição privada, na condição de bolsista integral na instituição privada;
- ✓ Ser pessoa com deficiência;
- ✓ Ser professor da rede pública de ensino, no efetivo exercício do magistério da educação básica e integrando o quadro de pessoal permanente de instituição pública e que estejam concorrendo a bolsas nos cursos de licenciatura, normal superior ou pedagogia.

O Prouni já havia criado mais de 700 mil vagas para jovens e isso seria primoroso se não houvesse incorporado, mesmo de forma enviesada, a tese conservadora da década de



1950 de Milton Fernandes, defendendo que o Estado deveria prover aos mais pobres uma carta de crédito para estudar onde quisessem (FRIGOTTO, 2011).

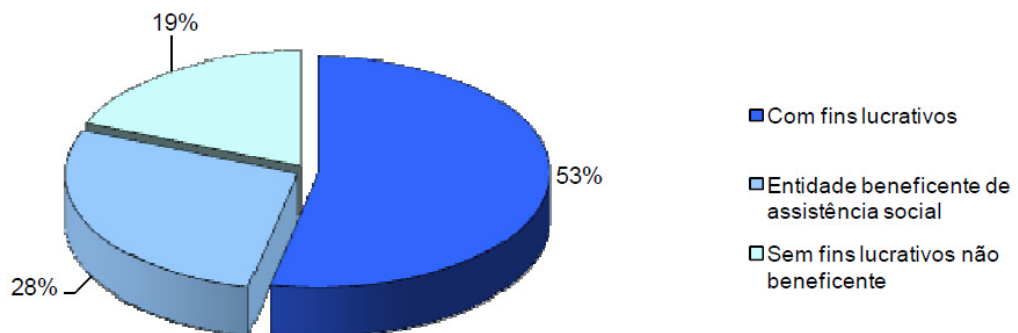
**Gráfico 1** - Bolsas PROUNI ofertadas 2005 -2011



Fonte: SISPROUNI (2012)

A partir desse gráfico é possível perceber o crescimento do número de bolsas ofertadas em sete anos do Prouni, demonstrando que apesar de uma pequena diminuição em 2010, continua em aumentando o número de vagas. E de acordo com os dados mais atualizados, em 2012 o número de vagas pelo Prouni foi de 284.622 bolsas.

**Gráfico 2** - Bolsas PROUNI ofertadas 2005 -2011 por Categoria Administrativa



Fonte: SISPROUNI (2012)

Assim mostra que as políticas de inclusão de maior envergadura no Brasil foram direcionadas para instituições privadas de ensino superior por meio do Fies e do Prouni, ao aproveitar as vagas ociosas nestas unidades (CHIROLEU, 2009).

Amaral e Oliveira (2011) alertaram sobre a necessidade de vigilância sobre o Prouni, já que se trata de uma política pública de grande alcance, por isso torna-se imprescindível mecanismo de fiscalização do dinheiro público, principalmente depois de algumas irregularidades constatadas resultando na desvinculação de algumas instituições, pois o aporte financeiro do Estado ocorre de forma indireta por meio de renúncia fiscal. Mesmo com um grande alcance e já ter beneficiado milhares de jovens que teriam poucas oportunidades de acesso e permanência em uma universidade pública, o Prouni tem recebido críticas e resistência dos acadêmicos. Eles argumentam que essas políticas favorecem a privatização e está vinculada a diminuição de investimentos estatais nas universidades públicas e acreditam que a formação oferecida aos bolsistas não tem qualidade. No entanto, alguns estudos com bolsistas do Prouni, obtiveram um desempenho superior a outros estudantes em 14 de 15 áreas analisadas (DIAS SOBRINHO; BRITO, 2008).

Saraiva e Nunes (2011) no estudo realizado com beneficiários do Prouni, concluíram que esse programa tem atendido ao propósito de proporcionar acesso ao ensino superior às classes sociais mais desfavorecidas economicamente. Já que na percepção dos beneficiados, estar em um curso superior implica em melhores oportunidades profissionais repercutindo na autoestima e na expectativa dos bolsistas, pois veem o futuro de forma positiva. Os autores reconhecem os ganhos para os estudantes, entretanto se preocupam com o estímulo para a proliferação de instituições privadas, que abrem as portas mediante incentivos fiscais e afirmam que na realidade o que precisa é ampliar as vagas nas universidades públicas para atender as crescentes demandas dos cidadãos.

#### *2.3.2.2 A Universidade Aberta do Brasil - UAB*

A partir de 1996, a modalidade da Educação a Distância (EAD) começou a fazer parte do sistema de educação formal, foi uma inovação incluída dentre as formas de diversificação do sistema de ensino no Art. 80 da Lei nº. 9.394/96, que estabeleceu as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Nesse momento, diversas universidades deram os primeiros passos no ensino de graduação a distância (ou semipresencial) chegando a criar coordenações e laboratórios em suas estruturas para atender essa novidade (SEGENREICH, 2009).

A UAB, uma das inovações no campo de políticas públicas de educação superior, utilizando novas tecnologias da informação e comunicação, configura-se como mais uma forma de acessibilidade e expansão de cursos superiores, apresentando-se como:

[...] um sistema integrado por universidades públicas que oferece cursos de nível superior para camadas da população que têm dificuldade de acesso à formação universitária, por meio do uso da metodologia da educação a distância”. O público em geral é atendido, mas os professores que atuam na educação básica têm prioridade de formação, seguidos dos dirigentes, gestores e trabalhadores em educação básica dos estados, municípios e do Distrito Federal (UAB, 2012).

Dessa forma a UAB, criado pelo Decreto nº. 5.800 em junho 2006, visando oferecer cursos de licenciatura de formação inicial e continuada a professores da educação básica a distância, buscando chegar a regiões longínquas onde a universidade tradicional teria dificuldades de estabelecer. Assim, a democratização da educação superior por meio da educação a distância permite mais oportunidades a um número de pessoas que antes se encontravam excluídas (PEREIRA; SILVA, 2010; ANDIFES, 2010).

Em 2010, quase todas as instituições federais de ensino no Brasil, num total de 52 universidades federais já ofertavam a EAD em 519 polos, em cursos de graduação não presencial, especializações ou aperfeiçoamento dos mais diversos. Nesse ano foram ofertadas cerca 43.959 vagas nessa modalidade de ensino em 162 cursos, na da graduação não presencial (ANDIFES, 2012).

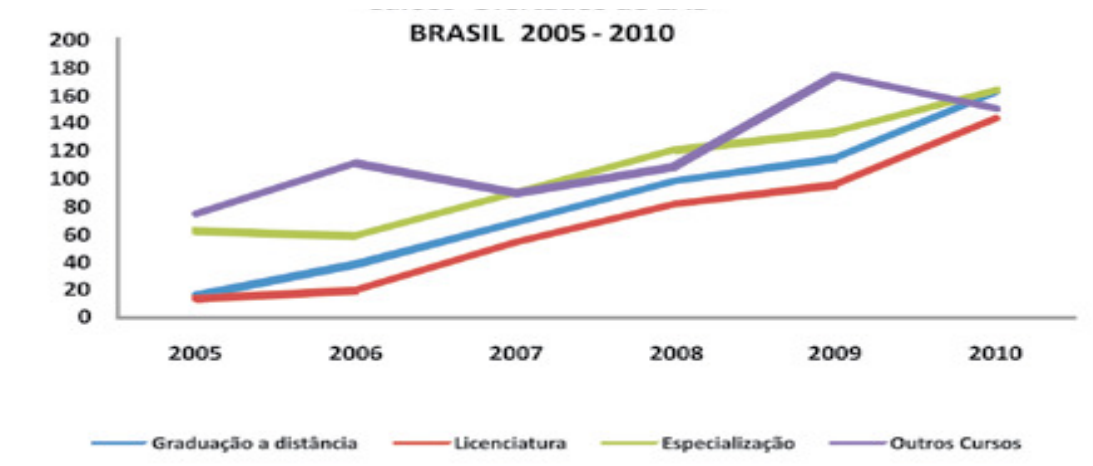
Os números são expressivos como pode ser verificado no gráfico a seguir, a evolução na oferta de vagas e cursos na modalidade EAD na IFES:

**Gráfico 3** - Vagas ofertadas na EAD nas IFES no período de 2005 a 2010



Fonte: ANDIFES (2010)

A partir desses números visualizados no gráfico 3, percebe-se o número crescente da oferta de vagas na EAD, que triplicou em seis anos.

**Gráfico 4** - Cursos ofertados na EAD nas IFES no período de 2005 a 2010

Fonte: ANDIFES (2010)

A oferta de cursos de graduação a distância, licenciatura, especialização e demais cursos, cresceram significativamente e coloca essa modalidade de ensino com uma das formas mais céleres de expansão do ensino superior na universidade pública e na democratização do ensino superior.

Percebe-se como um dos marcos na expansão do ensino superior a implantação dos programas Expandir, partir de 2004 com novas universidades e novos campi, e o Reuni iniciado em 2007 com o aumento expressivo de vagas principalmente no período noturno.

Com a efetivação dessas políticas públicas foram dados passos decisivos na educação superior com o objetivo de democratizar e criar oportunidades de acessibilidade à universidade pública.

### 2.3.2.3 A Expansão e Interiorização das Universidades Federais: os Programas Expandir e REUNI

Os dois programas de maior magnitude do governo Lula para ampliar o acesso à universidade pública foram o Expandir e o Reuni. Enquanto aquele teve o propósito de criar novas universidades e *campi* no interior do Brasil, este tem o objetivo de aumentar as vagas nas universidades federais por meio da criação de novos cursos, acrescendo recursos financeiros e humanos para permitir um maior acesso de jovens ao ensino superior público em todo o país. Assim começa um novo período:

A partir de 2004 inicia-se uma nova fase para as universidades federais. O governo Luiz Inácio Lula da Silva, que assumira no ano anterior, após um primeiro ano bastante conservador em relação à política econômica em que

deu continuidade à política de ajuste fiscal, retomou, ainda que timidamente, a política de investimento nas instituições federais de ensino superior. Em sequência deu início à política de expansão das universidades federais através do programa Expandir e do Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni). (SOUSA JUNIOR, 2011, p. 3).

Esses programas juntos foram os responsáveis por aumentar a oferta de vagas nas universidades públicas federais com o intuito de reduzir o déficit de estudantes sem acesso ao ensino superior público.

#### 2.3.2.4 O Programa Expandir

O Programa Expandir foi o primeiro passo do governo Lula para expansão da universidade pública. Durante o processo de implementação não houve uma legislação como em outros programas do governo federal, foram enviados projetos para o MEC, que mediante aprovação ocorreu à liberação de recursos para as novas universidades e criação de novos campi.

Para o programa, foi previsto um investimento de R\$ 592 milhões até o ano de 2007, com a criação de dez novas universidades (algumas começadas a partir do zero e outras foram transformadas de faculdades especializadas em universidades), e cerca de 43 novos campi, em 68 municípios espalhados pelo interior do país (MICHELOTTO; COELHO; ZAINKO, 2006; SOUSA JUNIOR, 2011).

De acordo com Costa (2009) o expandir foi lançado pelo MEC em 2005 com o *slogan*: “**Universidade, expandir até ficar do tamanho do Brasil**”, revelando a preocupação do governo federal em fortalecer o ensino superior no âmbito público, diante do crescimento, a partir de 1990, do setor privado no Brasil.

O Expandir levou o ensino superior para regiões de difícil acesso no interior do país, com investimentos e contratação de novos professores (2.365 cargos) e pessoal técnico-administrativo (1.475 cargos), 120 cargos de direção e 420 funções gratificadas, para oferecer até 2007 cerca de 30 mil vagas (FARIA, 2006).

Faria (2006), bem como Michelotto, Coelho, Zainko (2006), destacaram que o programa expandir adotou **três formas** para atingir a **expansão com interiorização: criação de novas universidades, transformação de faculdades federais em universidades** e a **construção e consolidação de novos campi**.

De acordo com Faria (2006), foram criadas quatro novas universidades nas seguintes localidades: a **UFABC** em Santo André, São Paulo; a **Grande Dourados**, no Mato Grosso do

Sul; a universidade do **Recôncavo Baiano**, em Cruz das Almas, na Bahia; a universidade **Pampa** em Bajé, no Rio Grande do Sul.

Um total de seis faculdades federais foi transformado em universidades: O Centro Federal de Educação Tecnológica (Cefet/MEC) modificou para a **Universidade Federal Tecnológica do Paraná (UFTPR)**, em Curitiba, no Paraná; as faculdades federais integradas de Diamantina foram substituídas pela **Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM)**, em Diamantina, Minas Gerais; no lugar da Faculdade de Medicina do Triângulo Mineiro surgiu a **Universidade Federal do Triângulo Mineiro (UFTM)**, em Uberaba, em Minas Gerais; a antiga Escola de Farmácia e Odontologia foi substituída pela **Universidade Federal de Alfenas (Unifal)**, Alfenas, também em Minas Gerais; a Fundação Faculdade Federal de Ciências Médicas de Porto Alegre tornou-se a **Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre (UFCSA)**, localizada em Porto Alegre, Rio Grande do Sul; e por último a Escola Superior de Agricultura foi transformada na **Universidade Federal Rural do Semi-Árido (Ufersa)**, sediada em Mossoró, Rio Grande do Norte (MEC, 2005).

Ainda, de acordo com o MEC, outra medida adotada no Expandir foi a construção de novos campi, na primeira etapa desse programa foram criados ou consolidados 36 campi em 19 Estados do Brasil. As universidades enviaram propostas para construir *campus* em regiões de difícil acesso para que pudesse ampliar a oferta de vagas nas universidades públicas em locais afastados dos grandes centros.

Segue o mapa da interiorização das universidades federais na primeira fase do programa Expandir, indicando as regiões e Estados onde foram implementados novos campi. Um maior destaque para a região nordeste, pois foram criados 13 *campi* em sete Estados, seguida da região sudeste com oito *campi* nos três Estados.

**Figura 5 - Abrangência da Interiorização de campi das Universidades Federais**



Fonte: Revista Expandir - SESu/MEC (2005)

Na última etapa do Expandir foi realizada a construção de novos *campi*, num total de sete. Com relação a este aspecto, as universidades enviaram propostas para construir campi em regiões distante das suas áreas de atuação: na **Universidade Federal do Amazonas** foram construídos dois campi, um **Parintins** e outro em **Itacoatiara**; já a **Universidade Federal do Ceará** construiu os campi de **Sobral** e **Quixadá**; a **Universidade Federal de Uberlândia**, em Minas Gerais instalou o campus de **Pontal-Ituiutaba**; e por último, na Paraíba, a **Universidade Federal de Campina Grande**, instituiu o *campus* de **Pombal** e **Sumé**, enquanto a **Universidade Federal da Paraíba** criou o *campus* do **Litoral Norte** nas cidades de Mamanguape e Rio Tinto (MEC, 2005).

#### 2.3.2.5 Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI

O Reuni foi instituído pelo Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007, tem como objetivo ampliar o acesso e a permanência no ensino superior. O programa contempla o

aumento do número de vagas nos cursos de graduação, de forma especial no período noturno, cria algumas inovações pedagógicas e combate a evasão escolar (MEC, 2012).

De acordo com Araújo e Pinheiro (2010), o REUNI procura dar respostas à crise do sistema de ensino superior, no instante em que introduz novos mecanismos de gestão para obter eficiência no gasto público, por meio da contratualização de resultados, sendo uma das apostas para resolver problemas de expansão no curto prazo:

Ao trazer para a agenda dos sistemas educacionais os temas da eficiência, da eficácia, da efetividade, do controle de resultados, da produtividade, dos custos, das metas, dos indicadores e do contrato de gestão, entre outros temas, vincula-se de forma estreita às orientações gerencialistas que têm marcado profundamente a discussão sobre a reforma do Estado brasileiro, produzindo alterações importantes no modo de funcionamento das instituições. No entanto, por tratar-se de um Programa com tempo definido para sua existência e em fase de implementação abre-se um leque enorme de interrogações sobre a sua capacidade para alterar de forma substantiva a cultura burocrática das instituições e consolidar, em seu lugar, uma cultura de resultados (ARAÚJO; PINHEIRO, 2010, p. 665).

Para atingir as metas pactuadas com o MEC, as universidades públicas têm utilizado inúmeras chamadas adicionais para preencher todas as vagas disponíveis, algumas já chegaram a realizar quinze ou mais chamadas, o que traz vários transtornos para a instituição, pois devem cumprir prazos mínimos de confirmação ou desistência de candidatos. Toda essa situação traz custos financeiros e também sociais, pois muitos alunos integram um curso já iniciado podendo causar rendimento abaixo do esperado durante o curso (CARVALHO; BARBOSA, 2010).

Lima (2008) apontou as implicações para as universidades e para os docentes com a concretização do contrato de gestão criado pelo MEC por meio do REUNI: 1) aligeirar e desqualificar a formação profissional - a criação de cursos de curta duração, representando uma qualificação rápida, superficial, sem vinculação com a pesquisa, buscando atender a demanda do mercado; 2) intensificar a precarização do trabalho docente - com um maior número de alunos por turma, indicando uma "aprovação automática", com objetivo de atender a taxa de alunos concluintes; 3) alterar profundamente as funções das universidades federais, transformadas em centros universitários, quebrando a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, decretando, efetivamente, o fim da autonomia universitária - com o Reuni a universidade resultará desfigurada, transformada numa escola de "3º grau", comprometida nas suas funções sociais de produzir conhecimento científico, tecnológico e cultural.



Na primeira década deste século XXI, foi concebida uma universidade adequada às concepções capitalistas voltadas para a acumulação do capital, refletindo a dependência do Brasil desse sistema. Em decorrência da predominância desse pensamento foram introduzidos modelos de gestão no padrão gerencial quebrando o tripé da universidade - ensino, pesquisa e extensão - e dominando a mercantilização do conhecimento (LIMA, 2008; FRIGOTTO, 2011).

Segundo Andrade *et al* (2011) não que os princípios norteadores da reforma gerencial sejam ruins, apenas não cabe aos serviços do governo orientar-se somente por metas, já que a educação está dentro os direitos sociais garantidos no art. 6º da Constituição Federal de 1988, e avaliações sob a perspectiva gerencial podem impor limites ao papel social, que seria a função real.

A figura a seguir sintetiza os programas criados nos governos de FHC e LULA, nos setores público e privado, no processo de expansão do Ensino superior.

**Figura 6** - Programas de Expansão do Ensino Superior no Período de 1995 a 2010



**Fonte:** Elaboração própria (2013)

Conforme verificado na figura 5, as atuações dos governos nas últimas duas décadas para a criação de vagas no ensino superior foram realizadas por meio dos programas FIES, PROUNI, UAB, EXPANDIR e REUNI.

Mesmo com todos os esforços para aumentar o acesso ao ensino superior a um número maior de pessoas, o Brasil ainda apresenta números modestos, conforme sintetiza Goergen (2010, p. 512):

A expansão ocorrida ao longo das duas últimas décadas, embora alentadora, ainda está longe de atingir os parâmetros de uma real democratização, sobretudo, porque tal expansão se deu, como vimos antes, pela via da privatização, ou seja, do ensino pago e da oferta sem qualidade. Nem mesmo os planos de inegável mérito e com importantes reflexos sobre a questão central do financiamento, tais como o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) e o Programa Universidade para Todos (PROUNI), não conseguiram atender às expectativas da população. Até hoje, no Brasil, apenas cerca de 13% dos jovens entre 18 e 24 anos estão cursando o ensino superior e, destes 13% , 75% estão matriculados no setor privado. De outra parte, as estatísticas mostram que os brancos representam 52% da população e 73% na educação superior.

Sobrinho e Brito (2008) expuseram o panorama geral da educação superior brasileira entre 1995 e 2007, para os autores esse período foi marcado por: políticas governamentais e marcos legais; expansão de matrículas em instituições no ensino superior; diversificação e novos modelos institucionais; mercantilização e privatização internas; políticas públicas que buscam equidade, por meio da ampliação do acesso e permanência de jovens que tradicionalmente foram marginalizados do ensino universitário.

#### 2.4 A UNIVERSIDADE PÚBLICA

A instituição universidade registra sua origem na idade média e desde a criação é balizada pelo princípio de reforma permanente, inclusive sendo considerada uma das mais importantes e complexas organizações da sociedade, que ao longo da sua existência tem enfrentado diversas crises ocasionadas tanto por fatores internos quanto externos. Nas últimas décadas tem se intensificado o debate sobre o papel da universidade, suas crises e desafios contemporâneos, diante da nova economia e orientações neoliberais (OLIVEIRA; PASCHOALINO; ROCHA, 2011; MEYER JUNIOR, 2005; SANTOS, 2005; ZABALZA, 2004; CALDERÓN, 2004).

Nesse sentido Chauí (2003) denomina a universidade de instituição social, e como tal percebe-se no seu interior atitudes e opiniões conflitantes que exprimem contradições e divisões da própria sociedade.

A universidade tem enfrentado diversos desafios, além de transmitir ciência, passam pela forma como a sociedade percebe essa instituição, marcada pela sua capacidade de influenciar o desenvolvimento social, cultural e científico dos países. Dentre os desafios destacam-se: a forte pressão social para a formação pelo emprego, passando de um bem cultural para um bem econômico; maior número de alunos - o fenômeno da massificação, mediante a ampliação de acesso de grupos à universidade; formação mais específica que antigamente, os cursos eram mais generalistas; maior possibilidade de participação nas decisões institucionais, pelo menos em aspectos formais do segmento estudantil; de uma instituição conduzida por acadêmicos transformou-se em um espaço de destaque nas prioridades e decisões políticas (ZABALZA, 2004).

Chauí (2003) destaca a necessidade de modificação da universidade pública, na perspectiva de formação e democratização, assinala os seguintes pontos que são condicionantes dessas mudanças: 1) ter uma posição contrária à exclusão na relação social como defendida pelo neoliberalismo e a globalização; 2) a definição de autonomia universitária, não por "contratos de gestão", mas no direito e no poder para definir normas de formação, docência e pesquisa; 3) refazer a forma conflituosa existente entre democratização do ensino superior e massificação; 4) prestigiar novamente a docência, já que vem sendo negligenciada em prol da "avaliação da produtividade"; 5) voltar a valorizar a pesquisa, resistindo à diminuição do tempo de mestrado e doutorado; 6) valorizar a pesquisa depende do financiamento de fundos públicos por meio das agências de incentivos à pesquisa e posteriormente prestar contas à sociedade e ao Estado; e por último, 7) adotar uma perspectiva clara sobre a sociedade do conhecimento, pois a universidade pública deve dispor suas ações em prol dos cidadãos e não dos interesses do capital.

Dessa forma, a universidade vista por uma nova perspectiva, inicia-se com exigências para o Estado, que precisa tomar a educação como um investimento social e político, e não numa concepção de gasto público. Assim, a educação será considerada, não um privilégio ou serviço, mas um direito (CHAUI, 2003).

Corroborando com essa visão Sguissardi (2005), afirma que a questão é muito mais ampla, pois o dilema que enfrenta a universidade pública estatal, ser pensada pelo governo e atuar como bem público ou mercantil, não está restrito ao Brasil. Esse dilema vem sendo enfrentado por esta instituição nos países centrais e periféricos, pois o debate passa pelas ondas neoliberais e sua perspectiva da economia, bem como na atuação nas reformas de Estado.

Numa posição contrária Calderón (2004) destaca a democratização do ensino superior, desde o início da década de 1990 com o crescimento de universidades particulares. Esse processo de mercantilização do ensino foi de encontro a valores culturais arraigados no país, que tem o ensino como direito social, devendo ser provido pelo Estado com objetivos essencialmente públicos e não lucrativos.

Sobrinho e Brito (2008, p. 499) sintetizaram as pressões existentes para adequar a universidade pública ao pensamento liberal,

Durante los años de 1990, diversos actores internos, especialmente instancias y autoridades ligadas al Gobierno, con amplias repercusiones en sectores de la sociedad brasileña, divulgaban la idea de que las universidades públicas eran ineficientes y malgastadoras. A su vez, otros importantes actores externos, especialmente los organismos multilaterales, notablemente el Banco Mundial, proponían que los países en desarrollo deberían reducir el financiamiento público de la educación superior. Esta combinación ha tenido un fuerte impacto en la configuración del sistema, en general, y ha producido cambios importantes en el modo de ser de las universidades. Con menos presupuestos y frente a un incremento de demandas y de competitividad, las universidades públicas brasileñas tuvieron que diferenciar sus fuentes, especialmente buscando captar recursos en la economía privada, y aumentar su eficiencia y su productividad.

Diante dessa nova perspectiva de universidade, com diferentes perfis, surgiu o preconceito de intelectuais permaneceu apegado ao paradigma social-universalista, resultado do Estado social no período pós-guerra. Os defensores de tal perspectiva estão vinculados à visão da universidade brasileira, como sinônimo de universidade pública, como se não existisse espaço para outro tipo de universidade (CALDERÓN, 2004).

Para Santos (2005) as transformações ocorridas nos sistemas de ensino superior geraram impactos na universidade pública, a qual se defrontava com três crises: hegemonia, legitimidade e institucional.

A primeira crise - hegemonia - decorria das contradições existentes das funções tradicionais da universidade (produção de cultura, pensamento crítico, conhecimentos científicos e humanos na formação das elites) e as novas funções atribuídas às universidades ao longo do século XX (produção de conhecimentos culturais médios e conhecimentos instrumentais, com o intuito de formar mão de obra qualificada no desenvolvimento do capitalismo). Pela dificuldade de desempenhar essas funções contraditórias, o Estado e os agentes econômicos começaram a buscar, fora da universidade, atingir seus objetivos, dessa forma a universidade pede o *status* de ser a única instituição no ensino superior e na produção de pesquisa, a partir disso entra numa crise hegemonia (SANTOS, 2005).

A segunda crise para Santos (2005) seria de legitimidade. A universidade deixa de ser uma instituição consensual, pois tem que lidar com a contradição entre as restrições de acesso e credenciais de competências de um lado e o aumento das exigências sociais para democratizar a universidade para classes populares.

E por último, Boaventura Santos (2005) alerta sobre a crise institucional. Para o referido autor, ela resultou da contradição existente entre a exigência da autonomia nos valores e objetivos da universidade e o aumento da pressão para submetê-la a critérios balizadores de natureza empresarial: eficácia e produtividade.

Nessa mesma direção Esther, Schiavon, Pereira (2008) afirmam que os ideais de produtividade e desempenho, a exemplo de organizações empresariais, passam a fazer parte do contexto da universidade brasileira exigindo mudanças profundas na sua forma de atuação, ao mesmo tempo tem que atuar nos seus preceitos históricos e institucionais.

Já Calderón (2004) afirma que o modelo de universidade de pesquisa está falido e com ele o sistema público, pelos seguintes motivos: não existem recursos financeiros para cobrir os custos dos ativos e inativos de uma estrutura gigantesca e salarialmente injusta, criada sob a ideologia do Estado de bem-estar. E assim a emergência da universidade mercantil, não se fecha a modelos pré-definidos, poderá dedicar-se somente ao ensino, ou a pós-graduação e pesquisa, e até mesmo especializar-se em uma área do conhecimento. A universidade, como a conhecemos, está em extinção assim como desapareceu o modelo medieval teocêntrica, entretanto a diferença é que, o processo atual está acontecendo em algumas décadas, enquanto a universidade medieval levou cerca de três séculos.

Sem esgotar a questão Silva (2010), constata que a crise enfrentada pela universidade pública neste início de século é resultado direto da diminuição do financiamento público e da privatização do ensino. A situação agrava-se nos países em desenvolvimento, pois com a adesão ao modelo neoliberal, a universidade pública passa ser guiada pelos princípios desse sistema.

Por outro lado Marback Neto (2007) reconhece a crise na universidade brasileira, não obstante a isso, afirma que o vilão não é somente o capital. É necessário, acrescenta o autor, avaliar o papel da universidade para que esta possa beneficiar mais a sociedade, da qual faz parte, e mais ainda, a subvenciona, como no caso das IES públicas.

A universidade após superar a barreira de sobrevivência ou mesmo de convivência com as diversas crises, outro ponto importante passa a merecer destaque com foco direto no desempenho de suas atividades.

As universidades públicas devem planejar suas atividades, definir objetivos e metas, traçar estratégias, formar parcerias, procurar novas fontes de recursos além dos limites orçamentários e assim encontrar soluções para seus problemas. Além disso, precisam estar preparadas para enfrentar a concorrência ou até mesmo garantir a sua sobrevivência. Esses desafios fazem parte da agenda das instituições públicas, que de forma singular abrangem as universidades públicas federais.

A gestão na universidade pública, não pode ser relegada a assunto de segunda ordem, pois o desafio vai além de manutenção das atividades cotidianas, o desafio é administrar recursos públicos com a permanente preocupação de atender aos anseios da sociedade (ROCZANSKI; TOMASI, 2010).

Saraiva, Bauer e Paiva (2009, p. 188) colocaram que as instituições de ensino superior para alcançarem a excelência organizacional, como uma meta plausível, devem superar alguns desafios, numa análise ao nível micro compreende:

Em primeiro lugar, merece atenção o contexto da administração. Grande parte dos gestores não tem formação para tal, desconhecendo a legislação e os processos internos, além de serem despreparados para lidar com as relações de poder, comuns em um ambiente que se assenta sobre o conhecimento. Esse despreparo se verifica tanto no nível da atividade educação quanto no nível da gestão propriamente dito, onde se observam defasagens significativas nas políticas e práticas de gestão de pessoas, tanto na esfera pública como privada, em especial nítidas quando se analisa a situação precária dos professores sem dedicação exclusiva, com condições questionáveis de oferta de cursos de qualidade.

Para Meyer Jr (2005, p. 374) "a gestão das universidades tem uma responsabilidade fundamental - definir o futuro desejado - e para isso estabelece objetivos e prioridades, assim como as estratégias necessárias".

De forma singular, as universidades públicas federais, têm experimentado mudanças significativas desde a metade da década de 1990, resultado da implementação da gestão pública gerencial no setor público brasileiro, sobretudo no governo de Fernando Henrique Cardoso. No período do referido presidente, foram impingidas às universidades um caráter empresarial. No entanto, no governo Lula houve um retrocesso nesse aspecto, mas permaneceu a filosofia do resultado (ÉSTHER, 2011).

Zabalza (2004) destacou os avanços introduzidos no funcionamento das universidades por meio do espaço democrático para todos os segmentos da comunidade universitária, pois até setores externos fazem parte da sua gestão.

Embora, haja uma escala hierárquica do organograma, os seus componentes fundamentais são formados por órgãos colegiados, e grande parte das decisões adotadas recebem a sua aprovação. Então, os setores da universidade, sejam eles quais forem, participam da escolha de todas as instâncias unipessoais significativas, o que faz a universidade manter um alto grau de democracia, ao menos, de democracia formal (ZABALZA, 2004, p. 75).

Marra e Melo (2005) afirmam que um aspecto cultural marcante da universidade pública é o seu processo singular na tomada de decisão.

Nesse sentido Dagnino (2003), observa que o estilo de tomada de decisão na instituição universitária tem uma aparência racional, hierarquizada. Pois o processo na universidade pública é presidido pelo Reitor, assessorado pelos seus Pró-Reitores, cada um é encarregado de uma área específica de atuação da universidade, através de muitas comissões, órgãos colegiados. Essa cadeia de comando é encimada por um Conselho Superior, que tem a missão de tomar as grandes decisões referentes à instituição e elaborar seu planejamento estratégico. O que sempre ocorre na verdade é que este se limita a acolher recomendações das comissões, referendar atos da Reitoria, acatar as decisões burocráticas tomadas nas instâncias acadêmicas. O autor complementa que o processo decisório se dá por um ajuste mútuo de atores pouco diferenciados - Reitor, Pró-Reitores, Diretores de Unidades, Chefes de Departamento - portanto, professores, pares que amanhã perderão seus mandatos e cada ator busca se adaptar às decisões de seu entorno.

Retomando a Marra e Melo (2005), sintetizam que a universidade pública está caracterizada por forte resistência a mudanças; pelo predomínio dos professores na gestão universitária; pela existência de subculturas de acordo com o departamento, o curso, a área de conhecimento e os grupos da comunidade universitária; pela valorização da qualidade, excelência e liberdade acadêmica; pelo respeito às decisões colegiadas; e por forte prevalência dos aspectos políticos no modelo de gestão. Os autores complementam que tais valores estão presentes na maioria das universidades federais brasileiras, e as práticas gerenciais, de seus chefes de departamento e coordenadores de curso/programa, influenciam e são influenciadas por eles (MARRA; MELO, 2005, p. 15).

Não há dúvida de que as iniciativas governamentais tenham ampliado em muito o número de pessoas, sobretudo os jovens, com acesso à universidade. O governo federal tem implementado políticas públicas - programas, leis e outras ações - no intuito de expandir o número de vagas nas instituições públicas e privadas, notadamente na primeira década deste século. Não obstante, o desafio permanece grande, considerando o déficit educacional

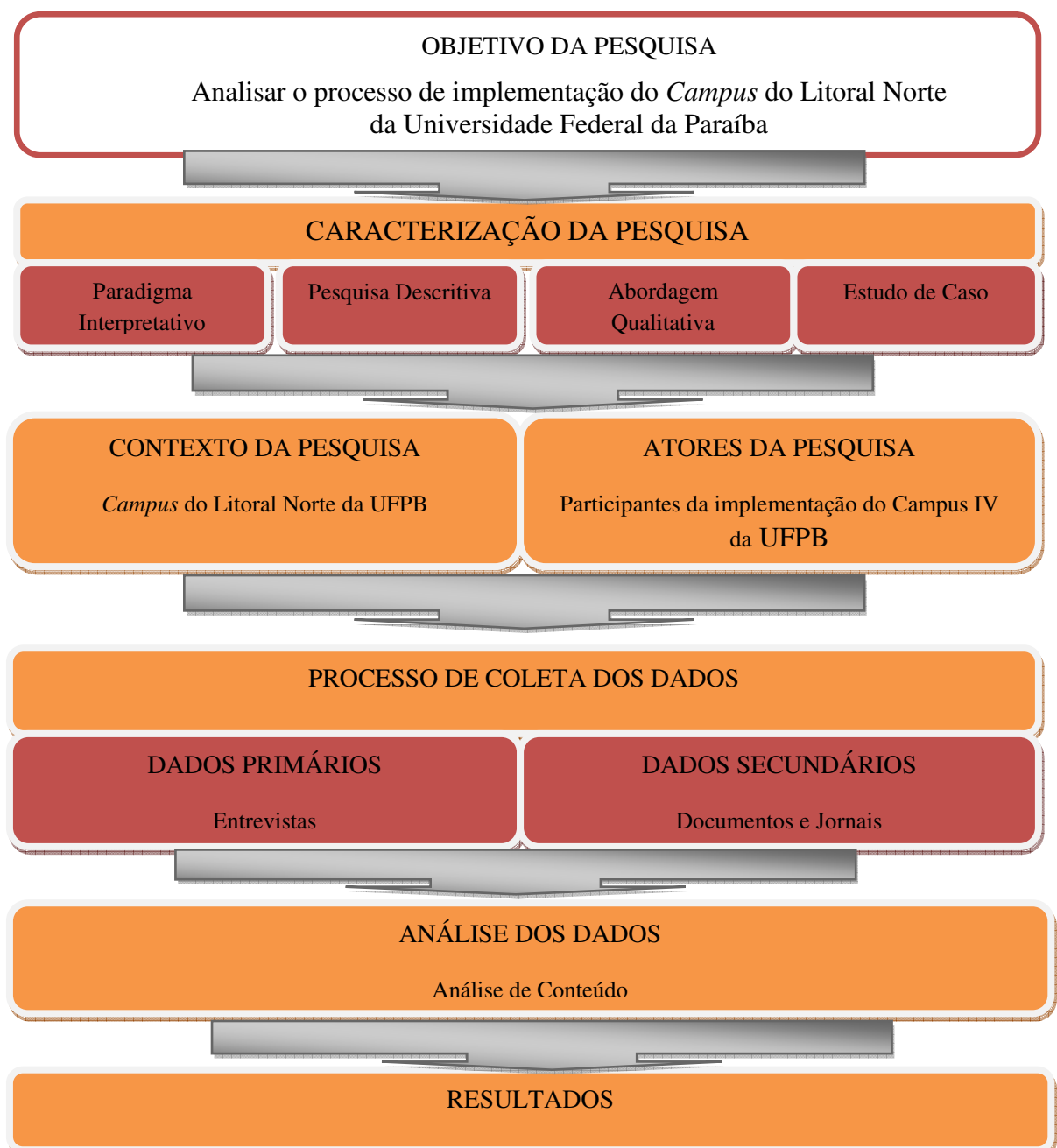
histórico em todos os níveis de ensino no Brasil, aliado a morosidade legislativa, visto que o novo PNE para a década 2010-2020 ainda está em tramitação no Congresso Nacional e já estamos prestes a entrar no terceiro ano do decênio para o qual ele deveria orientar as ações e metas educacionais. Assim como, a dificuldade dos governos de implementar políticas públicas educacionais que cumpram todo o seu ciclo, carecendo muitas vezes de continuidade e recursos suficientes.



### 3 METODOLOGIA

Esta etapa tem como finalidade apresentar os procedimentos metodológicos adotados na concretização da pesquisa. Inicia-se com apresentação do tipo da abordagem e da estratégia da pesquisa. Em seguida, descreve-se exposto o contexto e os sujeitos participantes da pesquisa, bem como o processo de coleta dos dados, e por último o método utilizado na análise dos dados. A figura abaixo mostra a trajetória da pesquisa.

**Figura 7 -** Trajetória da Pesquisa



**Fonte:** Elaboração própria (2013)

### 3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

Burrell e Morgan (1979) expuseram os pressupostos sobre a natureza das ciências sociais, que apresentam uma dimensão subjetiva (humanismo radical/interpretativo) e outra objetiva (estruturalismo radical/funcionalismo).

Adota-se neste estudo o **paradigma interpretativo**, pois interessa entender o mundo como ele é, e a sua essência no cotidiano. Nessa visão, o mundo social foi estabelecido pelos sujeitos envolvidos (BURRELL; MORGAN, 1979).

O tipo de **pesquisa foi classificada como descritiva**, tendo em vista buscar descrever o processo de implementação do *Campus* do Litoral Norte na visão dos atores envolvidos. Bem como, fazer a ligação entre as normas, resoluções e a realidade percebida pelos participantes desse processo de interiorização da UFPB nos municípios de Rio Tinto e Mamanguape.

Para Collins e Hussey (2005), esse tipo de pesquisa descreve o comportamento dos fenômenos, procura identificar e obter informações sobre uma determinada questão. Já segundo Sampieri, Collado e Lúcio (2006), a pesquisa descritiva procura especificar propriedades, assim como características importantes de um fenômeno qualquer que se pretende analisar. Esse tipo de estudo avalia ou coleta informações sobre diversos aspectos, dimensões ou componentes de um determinado fenômeno a ser pesquisado, descrevendo as situações e acontecimentos envolvidos.

**A abordagem adotada neste estudo foi qualitativa**, que de acordo com Merriam (2009) o foco da pesquisa é a sua natureza, e o objetivo da investigação é a compreensão, o descobrimento, o seu significado e na coleta de dados o investigador é o principal instrumento, que realiza coleta de dados por meio de entrevistas, observações e documentos. Collins e Hussey (2005), afirmam que o método qualitativo permite refletir e examinar as percepções para entender atividades humanas e sociais. Já para Gray (2012, p. 148), "a pesquisa qualitativa, geralmente trabalha com amostras não probabilísticas não intencionais, pois busca entender determinadas práticas que existem em local, contexto e temas específicos".

Com relação à estratégia de pesquisa, caracteriza-se como **um estudo de caso**. De acordo com Godoy (2010) busca-se encontrar padrões nos dados, bem como desenvolver categorias conceituais que possibilite esclarecer, confirmar ou não suposições teóricas. Os estudos de caso procuram responder a questões de pesquisa com relação ao "por que" ou "como" as coisas acontecem, como também busca compreender e interpretar "o que" ocorreu

numa situação específica, em que o pesquisador explica uma determinada situação a partir da prática, sendo indicado para explorar processos e comportamentos, quando a sua compreensão é limitada (GODOY, 2010). Enquanto Merriam (2009) afirma que o estudo de caso seria uma descrição holística de uma unidade única, limitada.

Para Flick (2009, p. 135), objetiva-se com o estudo de caso a partir do problema principal "identificar um caso significativo para a questão de pesquisa e esclarecer o que mais compete a esse caso e quais as abordagens metodológicas são necessárias a sua reconstrução".

A escolha da implantação do *campus* IV da UFPB como objeto de estudo ocorreu de forma intencional, baseado em três fatos decisivos na trajetória recente dessa instituição.

Em primeiro lugar, historicamente a UFPB teve atuação nas principais regiões do Estado por meio dos seus campi do interior, bem ao contrário, por exemplo, da Universidade Federal de Pernambuco do Estado vizinho, que começou o seu processo de interiorização a cerca de sete anos atrás. E a frente também da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, que iniciou a interiorização de suas atividades a partir de 1973. Já que a Escola de Agronomia do Nordeste localizada na cidade de Areia foi integrada à UFPB em 1968, constituindo o início da interiorização dessa universidade. No período de 1976 a 1980, consolidou sua estrutura *multicampi*, abrangendo além de João Pessoa e Areia as cidades de Campina Grande, Bananeiras, Patos, Sousa e Cajazeiras.

Outro fato foi à adesão aos programas do Governo Federal, Expandir em 2005 e REUNI em 2007, propiciando as condições necessárias para expandir-se novamente, já que em 2002 a UFPB foi desmembrada, e os campi de Campina Grande, Patos, Sousa e Cajazeiras passaram a constituir a Universidade Federal de Campina Grande.

E por último, inova ao criar um *campus* localizado em duas cidades (Rio Tinto e Mamanguape), aparentemente gerou novos desafios, já que não foi identificado na história da UFPB, que conta com mais de 50 anos de existência, essa forma de organização em nenhum dos *campi*.

De acordo com o projeto de criação do *campus*, constando no anexo da Resolução 05/2006<sup>5</sup> do CONSUNI, esse *campus* propõe sua atuação para os municípios das microrregiões Litoral Norte e Sapé e outros vizinhos, compreendendo cerca de 22 cidades. Dessa forma, abrangerá uma área geográfica cuja distância máxima para o campus-sede e os outros campi do interior da UFPB é de 77 km.

---

<sup>5</sup> Ver Resolução 05/2006 do CONSUNI. Disponível no endereço eletrônico: [http://www.ufpb.br/sods/consuni/resolu/2006/Runi05\\_2006.htm](http://www.ufpb.br/sods/consuni/resolu/2006/Runi05_2006.htm)

### 3.2 CONTEXTO E ATORES DA PESQUISA

O *campus* IV da UFPB está localizado em duas cidades. A cidade de Mamanguape tem uma população de 42.303 habitantes<sup>6</sup> e está a uma distância de 47 km de João Pessoa, enquanto a cidade de Rio Tinto tem 22.976 habitantes, está situada a 64 km da capital. Assim, a distância entre as duas unidades do *campus* do Litoral Norte é em torno de 7 km.

O referido *campus* oferece 12 cursos de graduação, seis destes localizados na cidade de Mamanguape (Ciências Contábeis, Hotelaria, Letras, Pedagogia, Secretariado Executivo Bilíngue e Gastronomia) e seis em Rio Tinto (Antropologia, Ciências da Computação, Design, Ecologia, Matemática e Sistemas de Informação). Além de dois Programas de Pós-graduação em nível de Mestrado, um em Antropologia, em colaboração com o CCHLA no *Campus* I e o outro em Ecologia e Monitoramento Ambiental. Também será implantado o curso de Mestrado Profissional em Letras já aprovado pela CAPES.

De acordo com os dados disponibilizados pela da Pró-Reitoria de Graduação, a UFPB tinha 36.366 alunos matriculados na graduação em março de 2013. Já nos 11 cursos de graduação existentes no *Campus* do Litoral Norte constavam 2.676 alunos matriculados

Buscou-se descobrir na visão dos diretores que tomaram decisões na fase de implementação do *campus*, suas percepções desse processo. E, finalmente, identificar os relatos de servidores técnico-administrativos que participaram de forma efetiva na concretização do *campus*, nos aspectos relacionados ao cotidiano da implantação, tendo em vista a proximidade com os gestores bem como com os usuários.

No escolha dos atores da pesquisa optou-se por professores que foram gestores e tiveram participação na implantação. Com relação aos técnicos administrativos buscou-se os pioneiros a exercer atividades funcionais no *campus*. A partir das primeiras entrevistas, foi solicitado que indicassem outras pessoas que tinham participado da implantação, e dessa forma utilizou a técnica de "bola de neve". Para Baldin e Munhoz (2011, p. 332), essa técnica é utilizada em pesquisas sociais onde os participantes iniciais de um estudo indicam novos participantes, que por sua vez indicam novos participantes e assim sucessivamente, até que seja alcançado o objetivo proposto (o "ponto de saturação").

---

<sup>6</sup> Dados do IBGE de 2010, informação disponibilizada na página na internet. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>. Acesso em 21 de fev. 2013.

**Quadro 6** - Identificação dos atores da pesquisa

ENTREVISTADO	CARGO/FUNÇÃO	TEMPO DE ATIVIDADE NO CAMPUS IV	TEMPO DE ENTREVISTA
Entrevistado 1	Administrador/Ex-Gestor Administrativo	5 anos	34min19s
Entrevistado 2	Bibliotecária	2 anos	40min19s
Entrevistado 3	Administradora	3 anos	36min32s
Entrevistado 4	Professor/Ex-Diretor	1 ano e 6 meses	49min26s
Entrevistado 5	Economista	3 anos	52min21s
Entrevistado 6	Assistente em Administração	4 anos	36min40s
Entrevistado 7	Técnico em Assuntos Educacionais	5 anos	52min57s
Entrevistado 8	Professor/Ex-Diretor	5 anos	49min48s
Entrevistado 9	Professor/Vice-Diretor	7 anos	43min

Fonte: Elaboração própria (2013)

A definição da escolha dos entrevistados ocorreu de forma intencional, recorreu-se a pessoas da UFPB que participaram do processo de criação e implantação do campus IV. Dessa forma, foram entrevistados três professores, sendo dois ex-diretores do *campus* e o atual vice-diretor. E também foram entrevistados seis servidores técnico-administrativos que exerceram diferentes cargos e atribuições no *campus* do litoral norte. Nas pesquisas qualitativas pode ser usada uma variedade de procedimentos e instrumentos para coleta de dados, tais como: a entrevista em profundidade, análise dos documentos e de forma complementar outras técnicas (ALVES-MAZZOTTI; GEWANDSZNAJDER, 1999).

Para Alves-Mazzotti e Gewandsznajder (1999) com **a entrevista**, o investigador busca compreender de forma geral os significados que os sujeitos atribuem a determinadas situações ou processos que fazem parte da sua vivência e cumpre a função de abordar temas complexos que não poderiam simplesmente ser investigados por questionários.

A análise dos documentos cumpre o papel como técnica exploratória de indicar aspectos a serem considerados por outras técnicas para averiguar ou completar os dados e informações obtidas (ALVES-MAZZOTTI; GEWANDSZNAJDER, 1999).

De acordo com Alves-Mazzotti e Gewandsznajder (1999), na pesquisa qualitativa gera-se muitos dados, sendo necessário organizá-los para compreensão. Nesta etapa do processo de pesquisa, o objetivo é identificar dimensões, categorias, relações, padrões para descobrir os seus significados.

### 3.3 O PROCESSO DE COLETA DOS DADOS

Os dados foram coletados a partir de **fontes primárias por meio de entrevistas semiestruturadas** com os atores envolvidos no processo de implementação do *Campus* do Litoral Norte. Segundo Godoy (2010), as entrevistas semiestruturadas permitem compreender os significados atribuídos pelos entrevistados a determinadas questões e situações relacionadas a um tema de interesse, mostrando-se adequada quando há o desejo do pesquisador em compreender do mundo entrevistado e o que este utiliza para basear seus pontos de vista. Buscou-se com as entrevistas as informações e opiniões com maiores detalhes para subsidiar as análises e desenvolver as conclusões deste estudo.

**Foram utilizados dois roteiros de entrevistas nesta pesquisa.** O primeiro envolve os atores da UFPB que participaram do processo de implantação do Campus do Litoral na formulação e aprovação do projeto do *campus* no âmbito da UFPB, no período compreendido de novembro de 2005 a março de 2006. O segundo abrangeu os participantes que conduziram a implantação e o funcionamento do *campus* a partir da sua existência legal, ou seja, a partir de março de 2006.

As entrevistas foram conduzidas pessoalmente pelo pesquisador. Elas foram realizadas nos meses de dezembro de 2012, janeiro e fevereiro de 2013. Foi mantido o contato inicial com os entrevistados e explicado os propósitos da pesquisa e conforme a sua anuência, agendou-se as entrevistas de acordo com a disponibilidade dos mesmos. Essas entrevistas foram gravadas por meio digital e posteriormente transcritas na íntegra. No total foram mais de seis horas e meia de diálogo, com uma média de 43 minutos cada entrevista.

Foi elaborado um termo de livre e esclarecido (Apêndice C) que foi entregue aos entrevistados antes de iniciar a entrevista com o objetivo de explicar os objetivos da pesquisa e com isso obter a concordância dos mesmos.

Foram realizadas quatro visitas para conhecer *in locus* o lugar do *campus*, com objetivo de observar o ambiente, bem como a estrutura existente. As visitas foram realizadas tanto na unidade de Mamanguape quanto na unidade de Rio Tinto.

**Os dados secundários** se referem às informações contidas em **documentos da UFPB** (Resoluções e atas de reunião do CONSUNI referente a criação do *Campus* IV), além de dados da COPERVE referentes ao número de inscritos nos processos seletivos do vestibular no período de 2006 até 2013. Assim identificou-se a concorrência dos cursos nesse período. Bem como foi realizada uma pesquisa nos jornais e portais de notícias do Estado da Paraíba, com matérias relacionadas ao processo de criação do *campus* do Litoral Norte. Essa pesquisa

foi realizada nos meios de comunicação a partir do acesso a clipagem de notícias que a UFPB faz por meio da sua assessoria de comunicação e disponibiliza para consulta as informações sobre as universidades federais da Paraíba.

### 3.4 ANÁLISE DOS DADOS

Para compreender o processo de implementação do *campus* do Litoral Norte da UFPB, como os atores participantes perceberam essa ação dessa universidade, foi utilizado o método de análise de conteúdo.

Segundo Bardin (2011), a análise de conteúdo visa obter por meio da análise das comunicações interpretar procedimentos, sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, com indicadores que sejam quantitativos ou não, mas permitem a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção das variáveis inferidas dessas mensagens". Já para Franco (2007, p. 23) "a análise de conteúdo é um procedimento de pesquisa que se situa em um delineamento mais amplo da teoria da comunicação e tem como ponto de partida a mensagem".

Foi utilizada a **análise temática**. Para Bardin (2011), esse tipo de análise permite descobrir "núcleos de sentido" que compõem a fala e sua presença ou frequência podem significar alguma coisa para o objetivo escolhido.

As categorias de análise foram definidas antes da realização das entrevistas para agregar as respostas a categorias escolhidas e dessa forma facilitar a análise das entrevistas. Mesmo que para Franco (2007), essas categorias emergem do discurso, do conteúdo das respostas. Elas vão sendo criadas à medida que surgem as respostas e depois serão interpretadas à luz das teorias explicativas.

Foram utilizadas como referência as perspectivas de estruturação definida por Frey (2000), institucional, processual e material, conforme o autor indicou para estudos de casos.

As categorias de análise foram definidas a partir da revisão da literatura, da apreciação dos documentos consultados, assim como do modelo do processo de implementação de política pública desenvolvido por Smith (1973), que considera quais fatores são importantes na implementação da política, sobretudo nos países em desenvolvimento.

No quadro 7 estão relacionadas as perspectivas, dimensões e categorias analíticas delineadas pelo referencial teórico que foram utilizados na elaboração dos roteiros de entrevistas.

**Quadro 7** - Perspectivas, dimensões de análise com as respectivas categorias analíticas orientadoras dos itens componentes do instrumento de coleta de dados

PERSPECTIVA	DIMENSÃO	CATEGORIAS ANALÍTICAS	QUESTÕES DO ROTEIRO DE ENTREVISTA	AUTORES DO REFERENCIAL TEÓRICO
<b>Institucional</b>	Aspectos Político-institucionais	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Concepção do programa (política idealizada);</li> <li>- Relações entre os implementadores;</li> <li>- Organização implementadora;</li> <li>- Fatores ambientais.</li> </ul>	Questões de 1 a 5 - Roteiro A; e de 1 a 4 - Roteiro B.	Chiroleu (2009); Frigotto (2011); Höfling (2001); Lima (2011); Pereira; Silva (2010); Mec (2012); Silva e Real (2011); Melo, Melo, Nunes (2009); Costa (2009); Faria (2006); Mec (2005); Michelotto, Coelho, Zainko, (2006); Sousa Junior (2011); Secchi (2010); Souza (2006); Teixeira (2002).
<b>Material</b>	Aspectos Técnico-administrativos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Localização;</li> <li>- Recursos disponibilizados;</li> <li>- Dificuldades na implantação do <i>campus</i>.</li> </ul>	Questões de 6 a 10 - Roteiro A; e de 5 a 10 - Roteiro B.	UFPB (2006); Mec (2005); Marra e Melo (2005); Dagnino (2003); Zabalza (2004); Ésther (2011); Meyer Jr (2005); Roczanski; Tomasi (2010); Calderón (2004); Santos (2005); Faria (2006); Sousa Junior (2011); Secchi (2010); Matias-Pereira (2010); Frey (2000); Lotta e Pavez (2010); Rua (1997; 2009); Dias (2012); Oliveira, Martins e Silveira (2012).
<b>Processual</b>	Relações com a sociedade	<ul style="list-style-type: none"> <li>- O processo de criação do <i>Campus</i>;</li> <li>- O processo de criação e implantação dos cursos;</li> <li>- Impactos da implantação do <i>campus</i>.</li> </ul>	Questões de 11 a 15 - Roteiro A; e de 11 a 14 - Roteiro B.	Zabalza (2004); Marra e Melo (2005); Santos (2005); Faria (2006); Frey (2000); Lotta e Pavez (2010); Dias (2012); Oliveira (2006); Carvalho e Barbosa (2011); Polari (2012); Teixeira (2002).

Fonte: Elaboração própria (2013)

A análise seguiu os procedimentos utilizados por Paiva (2007), que foram desenvolvidos em Melo (1991), o qual compreende três etapas: preparação, tabulação quantitativa e categorização temática.

Na etapa de preparação realiza-se a transcrição na íntegra das gravações, em seguida, é feita a releitura dos dados e sua organização de acordo com o roteiro de entrevista e aspectos relevantes destacados na entrevista. Na tabulação quantitativa, identifica-se os conteúdos da resposta procurando destacar as reincidências e realiza-se o agrupamento de dados de acordo com o tema da pesquisa. Em seguida, é construída uma tabela, de forma a obter uma visão



ampla, quantificada e resumida da entrevista. Na última etapa, na categorização temática, realiza-se a releitura das entrevistas e extração dos temas e ideias significativas das entrevistas (PAIVA, 2007).

Nesta pesquisa foram utilizadas duas etapas: preparação e categorização temática para fins de análise dos conteúdos das entrevistas.

Para realizar a operacionalização das análises procedeu-se a codificação. Dessa forma, os nove entrevistados foram assim identificadas: ENTREVISTADO 1; ENTREVISTADO 2; ENTREVISTADO 3; ENTREVISTADO 4; ENTREVISTADO 5; ENTREVISTADO 6; ENTREVISTADO 7; ENTREVISTADO 8; e ENTREVISTADO 9. A sequência foi definida de acordo com a ordem das entrevistas, conforme cada participante da pesquisa, já apresentado na identificação dos atores da pesquisa no quadro 5.

Com relação aos documentos utilizados como fonte para análise, tivemos o projeto de criação e elaboração com *Campus* do Litoral Norte, elaborado em 2005, submetido ao CONSUNI e aprovado em março de 2006. Faz parte também o parecer do relator desse projeto nesse mesmo conselho superior, como também a ata de reunião extraordinária do CONSUNI do dia 17 de março de 2006, quando foi aprovado a criação desse *campus*. Assim como, a resolução 05/2006 (CONSUNI), que autorizou a implantação do *Campus* IV da UFPB.

Por último utilizou-se a clipagem de notícias, que destacaram as informações na imprensa relativas à criação do *Campus* do Litoral Norte pela UFPB.

## 4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Este capítulo apresenta os resultados da pesquisa. Busca-se nesta fase responder aos propósitos deste trabalho por meio da exploração dos dados e a partir deles encontrar as regularidades que permitam um entendimento rico, e também profundo sobre o processo de implementação do *Campus IV* pela UFPB. As análises que serão apresentadas a seguir contemplam as dimensões definidas a *priori* e suas respectivas categorias de análise. Estas análises foram realizadas utilizando como fonte os documentos disponíveis e o conteúdo das entrevistas obtidas durante a etapa de coleta de dados.

### 4.1 ASPECTOS POLÍTICO-INSTITUCIONAIS

Nesta seção, busca-se compreender os aspectos políticos e institucionais que estiveram presentes no processo de implementação do *Campus* do Litoral Norte. As seguintes categorias estão contempladas nessa dimensão: a política idealizada (concepção do programa); a relação com o governo federal e demais instituições; a organização implementadora; e os fatores ambientais.

#### 4.1.1 Política idealizada (concepção do Programa do Expandir)

O cenário de meados da década de 2000 não era favorável à universidade pública, tendo em vista as restrições e dificuldades financeiras enfrentadas pelas universidades federais, ao mesmo tempo havia um movimento de facilitar a abertura de instituições privadas. Na percepção de Lima (2011), a expansão das instituições privadas foi decorrente da liberação dos serviços educacionais, que começou a ocorrer desde a aprovação da LDB em 1996. Os dados do INEP de 2012 mostraram que de 2001 a 2010 as IES privadas cresceram cerca de 74%, enquanto as IES públicas cresceram no período cerca de 52%.

De acordo com Sousa Junior (2011), esse processo de sucateamento e contingenciamento começou a ser revertido, tendo em vista o início de uma nova fase, com uma política de investimento nas instituições federais de ensino superior, que iniciou com o programa Expandir em 2005 e o REUNI em 2007. O Expandir veio como um ousado esforço de interiorizar as universidades federais, com um investimento previsto de mais de 500

milhões de reais com a criação de novas universidades e 48 novos *campi*<sup>7</sup> em diversas cidades interioranas do país. Para concretizar a parceria com as prefeituras que fossem receber o *campus*, seria necessário providenciar um local, que a mesma dispusesse, ou realizar alguma desapropriação e ceder à universidade a área para a universidade implantar o *campus*.

Para o programa Expandir foi criado o *slogan* "Universidade, expandir até ficar do tamanho do Brasil", revela a clara intenção do MEC de ampliar e fortalecer a expansão das universidades federais em todo o Brasil (COSTA, 2010).

Nesse contexto, a UFPB aderiu ao Programa Expandir e elaborou o projeto que criou o *Campus IV*, Litoral Norte. As primeiras discussões começaram em meados de 2005 e prolongaram-se ao longo do ano e só no início de 2006 foi aprovado o projeto da UFPB pelo MEC e também criado oficialmente esse *campus* pelo CONSUNI. Essa unidade acadêmica foi criada com o propósito de oferecer educação superior na região polarizada pelas cidades de Rio Tinto e Mamanguape, situadas a cerca de 50 km da sede da UFPB em João Pessoa, na região conhecida como o Vale do Mamanguape.

A importância de interiorizar as universidades federais, que se concretizou por meio do Programa Expandir a partir de 2005, que levou educação superior para as cidades distantes dos grandes centros urbanos, foi considerada por todos os entrevistados, como positivo, de extrema importância. Nesse sentido todos foram unânimes, como pode ser observado em algumas entrevistas a seguir:

**Eu acho isso muito positivo, muito interessante....** Algumas universidades fizeram de maneira muito acertada, seguindo esse propósito, que seria levar a instituição federal a lugares mais distantes, a regiões que fossem capazes de absolver a instituição e os seus usuários. (ENTREVISTADO 4).

Eu vejo como uma **iniciativa positiva, construtiva a iniciativa do governo federal....** É uma forma de levar o acesso ao ensino, a toda a população, ampliar o acesso ao ensino superior... E a importância de interiorização das universidades foi levar os cursos para perto das comunidades, pra perto das populações do interior... O aluno do interior passa num concurso do vestibular da universidade da capital, ele tem o acesso ao ensino superior, mas não tem a permanência, não tem a conclusão do curso e a partir do momento que a universidade se interioriza ela está levando oportunidade para outras comunidades, para a população do interior ter acesso e permanência no ensino superior, acesso, permanência, ter oportunidade de concluir de se qualificar e atender as demandas sociais, as demandas não só do mercado, como as demandas sociais. (ENTREVISTADO 7).

---

<sup>7</sup> No Estado da Paraíba foram criados 4 novos *campi* nas universidades federais. A UFCG criou três, um na cidade de Pombal, um em Cuité e o outro em Sumé, enquanto a UFPB criou um, nas cidades de Rio Tinto e Mamanguape.

Olha, a minha opinião sobre **a expansão do ensino superior é positiva**. Eu penso porque, penso digamos assim, anteriormente nós tínhamos no Brasil uma demanda muito grande, um atendimento muito grande das redes particulares e a rede de ensino pública era bem aquém, eu acho que essa...a implantação desse programa veio colaborar nos aspectos socioeconômicos com as regiões menos favorecidas, é no país, aqui no nordeste, embora o projeto fosse nacional, mas eu acho que foi muito bem aplicado, bem conduzido pelas equipes nordestinas. E isso realmente deixou uma condição muito boa não só na parte acadêmica como na parte de desenvolvimento da região. Queria saber como uma região como o litoral norte, que é uma região, não muito bem, não era muito bem economicamente, **depois da implantação de um campus, com certeza ela se desenvolve muito, que toda uma gama de serviços prestados, a parte de desenvolvimento, ela vem atrelada a parte acadêmica da implantação do campus, com certeza foi positivo.** (ENTREVISTADO 8).

A UFPB inseriu-se nesse projeto do governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva de interiorizar o ensino superior com a proposta de criação de apenas um novo *campus*, mas que atenderia a uma região bastante carente desse nível de ensino. Segue a percepção da UFPB nessa expansão, conforme o parecer do relator do projeto de criação do *campus*:

Esta universidade e a Paraíba não devem deixar passar ao largo a oportunidade que se apresenta de ser protagonista. **E isso será possível se integrando ao Programa de Expansão e Interiorização das IFES implementado pelo MEC**, até porque, via de regra, os planos públicos que se implementam, particularmente no campo da educação brasileira, o são geralmente, como políticas de Governos e, nem sempre, como políticas de Estado. Logo é de grande importância a iniciativa deste reitorado ao propor a criação e instalação deste *campus* como um espaço educativo para contribuir com o processo de desenvolvimento dos municípios da microrregião onde se localizará, formalizando, assim, sua participação naquele programa. Logo, é **inegável o valor social e econômico do projeto**, como podemos, dizer, "política afirmativa", **na medida em que ampliará a inserção da universidade pública na sociedade brasileira e nas regiões menos assistidas por ela** (RELATÓRIO DO PARECER/CONSUNI/2006).

Essa percepção otimista da interiorização justifica-se não só pela chegada de um *campus* de uma universidade federal em pequenas cidades, mas uma gama de outros fatores que são impulsionados quando uma instituição se instala numa região carente de muitos serviços e sem dúvida a oferta de educação superior é uma grande oportunidade de desenvolvimento. Santos (2005) destaca a perda de prioridades nas décadas de 1980 e 1990 das universidades públicas, como também outras áreas da educação e saúde, tendo em vista o processo de globalização de cunho internacional, que impunha a muitos governos o corte de gastos. Então, quando o governo decidiu criar um programa de grande abrangência como o Expandir, buscou reverter esse processo apontado por Santos na área da educação superior, e

propiciou um novo fôlego as universidades federais que logo depois foi renovado com um programa de envergadura ainda maior, o REUNI.

Para Arruda (2010), o governo Lula incorporou nas suas prioridades de governo a preocupação com a política de expansão e acesso ao ensino superior direcionando as ações nesse campo para grupos sociais tradicionalmente excluídos desse nível de ensino. Portanto, o governo colocou na sua agenda a necessidade de expandir o ensino superior público e instituiu o Programa Expandir com esse propósito, criar novas universidades e novos *campi* nas regiões menos assistidas de educação superior.

**A campanha por aumento de vagas é uma campanha histórica, inclusive do movimento docente, do movimento sindical docente desde os anos 90.** O início dos anos 90 que se defendia **aumento das vagas nas escolas superiores públicas federais e estaduais de maneira a atender em maior número de jovens**, maior número de estudantes possível. Então essa luta, essa campanha de certa maneira foi contemplada com essas expansões promovidas pelo governo federal. Entretanto, a forma como essa.. como eu já disse, essa expansão foi realizada causou muitos transtornos e ainda causa é... nas universidades que aderiram a esse processo. Então eu acho que há um sinal positivo, que é dar maiores chances a jovens que concluem o ensino médio para que possam estudar em instituições de qualidade, instituições públicas, gratuitas... (ENTREVISTADO 4).

O Programa Expandir foi elaborado de forma centralizada pelo governo federal com o objetivo de ser executado da mesma forma em todo o país. Lima e Medeiros (2012) afirmam ser esse o modelo comum de formulação e implementação de programas pelo governo brasileiro. O modelo atual praticado na construção de políticas públicas é denominado por alguns autores como recentralização ou coordenação ou federativa, se constitui de políticas pensadas nacionalmente, como grandes padrões gerais de funcionamento, e a partir disso são formadas parcerias e incentivos para operacionalizar a implementação no nível local. Dessa forma, as políticas são adaptadas aos diferentes contextos locais (ARRETCHE, 2004; LOTTA, PAVEZ, 2010).

O governo federal quando criou o programa de expansão buscou rapidez para concretizá-lo. Pois não criou nenhuma norma jurídica, decreto, portaria, ou algo do gênero, como fez em seguida para colocar em prática o Reuni. Apenas fez o lançamento do referido programa e convidou as universidades federais a enviarem seus projetos e à medida que eram aprovados já deveriam iniciar as primeiras ações, que foi a contratação de professores e técnicos, fazer vestibular e encontrar um local apropriado junto às prefeituras. Todas essas

ações levaram tempo, e nem sempre essas providências foram tão céleres quanto o necessário, como apontou o entrevistado a seguir:

O governo toma essa **atitude de interiorizar e meio que atropelada** o governo já busca colocar isso em funcionamento e tornar isso um fato consumado pra que não houvesse risco de uma interrupção nesse processo de interiorização. **Se fosse interiorizar dentro do prazo que o processo exigiria, é provavelmente demandaria mais que um mandato presidencial**, no entanto, todo um esforço do MEC, da própria universidade, pra que isso fosse possível dentro de pouco tempo e tornar aquilo um fato consumado pra que não houvesse um retrocesso no processo, já que uma vez a universidade funcionando com os alunos, você não tinha mais como é, deixar de implementar, é obrigatoriamente você teria que concluir aquele processo de expansão, como a gente tem assistido até hoje. (ENTREVISTADO 5).

De acordo com Faria (2006), o Programa Expandir seria implementado da seguinte forma: após a definição das cidades e locais, os novos *campi* e universidades seriam construídos com a participação da comunidade e em parceria com as prefeituras, estas cediam áreas para as obras e opinam sobre quais cursos querem e de que forma serão ofertados. O MEC, enquanto órgão central responsável pela criação desse programa, pagaria os serviços licitados, a contratação de trabalhadores da construção civil e professores e pessoal técnico-administrativo, além da aquisição de equipamentos e laboratórios. Dessa forma, o Expandir visa contribuir para a redução das desigualdades regionais, e enfrentar o desemprego, ao mesmo tempo em que democratiza o ensino superior e impulsiona o desenvolvimento do país.

Com relação a esse processo de interiorização, a UFPB a princípio, pareceu bastante confortável, tendo em vista a sua história como uma universidade que sempre teve *campi* distantes da sua sede. Inclusive, sempre foi enfatizada pela própria comunidade acadêmica, essa vocação para interiorização da UFPB como veremos em seguida.

Não resta dúvida, pois, das condições favoráveis tanto políticas quanto orçamentário-financeiras para a instalação deste *campus*, pois além dos princípios e objetivos que lhe respalda, têm-se, também, a considerar que "**com a implantação do seu *Campus Litoral Norte* a UFPB retoma a sua inequívoca vocação à interiorização**". (RELATÓRIO DO PARECER/CONSUNI/2006).

**Olha a interiorização é uma coisa, é uma questão muito interessante**, porque quando entrei na universidade, **essa universidade era uma das poucas no país que tinha interiorização**, não esqueçamos que a UFCG pertenceu à UFPB, então nós tínhamos o campus não só de Bananeiras e Areia, como Campina Grande, Patos, Sousa e Cajazeiras. **Então a nossa universidade já era interiorizada, já era uma visão na época**, que isso

prof. Linaldo foi quem protagonizou isso aí, ele tinha essa visão, ou seja, nós já tínhamos essa universidade, mas poucos no país era interiorizada....a educação superior, ela chegava muito às capitais, o interior não muito, com exceção da UFPB, e mais uma outra talvez, uma universidade de Tocantins que era recente, também interiorizada, então poucas universidades tinham campus, uma ou outra com campus avançado pra fazer pesquisas, mas campus acadêmico com os cursos é de graduação e pós-graduação, poucas tinham isso aí, é ganho também, pois é uma questão de visão, muita gente na época que eu entrei na universidade criticavam que essa universidade era inchada, ela era pesada, porque o orçamento não dava, tinha sete campi....**hoje nós provamos com o projeto de Lula que a interiorização, ela existe e existe pra valer.** (ENTREVISTADO 8).

Entretanto, nem todos os entrevistados tiveram a mesma posição com relação a essa vocação à interiorização da UFPB, principalmente por estar tão próximo ao *campus* de João Pessoa, conforme relato que segue de um ex-diretor:

A interiorização em várias universidades brasileiras se deu de fato como um processo de interiorização do ensino público federal de nível superior. No nosso caso é preciso pensar um pouco o que quer dizer interiorização. **Porque como sabemos o *Campus IV* está instalado a 50 e poucos Km de João Pessoa, que é a sede da UFPB. E acredito que isto seja um problema de planejamento.** As razões que levaram o planejador a escolher Rio Tinto e Mamanguape, eu não conheço, mas certamente como tipo de é... implementação de um *campus* é.. tão próximo de João Pessoa, tão próximo da sede da universidade considerando as dificuldades esta proximidade que está causariam para a consolidação institucional, acadêmica, administrativa do *Campus IV*. [.....] Eu acho que essa expressão, **vocação para a interiorização, é absolutamente retórica, ou seja, é vazia de sentido e de eficácia ou de relevância concreta...**é, quando a UFPB era uma única universidade *multicampi* ocorriam diversos problemas, sendo necessário inclusive os Pró-Reitores do Interior de forma a levar a instituição, a administração superior está representada e presente nos *campi* do interior. O fato de ser *multicampi* não é necessariamente um problema dependendo da maneira de como a instituição é conduzida ou é administrada, pode ser um sistema muito efetivo, muito positivo... Eu estive em Brasília quando da implementação do *Campus IV* acompanhando o Reitor à época e o seu Pró-Reitor de Administração e fomos a uma reunião como o coordenador do programa.... E nessa ocasião o nosso Reitor à época foi questionado pelo coordenador geral porque havia escolhido esses locais e que este coordenador geral, inclusive, é... opinou contrariamente à escolha do local, embora não pudesse negar ou recusar o projeto enviado pela UFPB. Mas, ele mesmo se colocou contrário. (ENTREVISTADO 4).

Mesmo com esse histórico de décadas de interiorização, foi mencionado nas entrevistas que a experiência em *campi* do interior da UFPB não contribuiu efetivamente no processo de implantação do *campus*, tendo em vista a inexperiência dos docentes e técnicos que iniciaram as atividades nas cidades de Rio Tinto e Mamanguape. Apenas o fato do diretor

que conduziu por cerca de cinco anos a execução do *campus*, por ele ter sido diretor do campus de Areia, isso pode ter lhe ajudado em algum momento da implantação, como destacado pelo entrevistado.

[...] basicamente da equipe inicial, apenas o vice-diretor que depois foi diretor, prof. Ivanildo. **Ele tinha experiência muito grande de como funciona um *campus* do interior.** As necessidades, você tem que acolher os alunos que vem de outras cidades, as cidades mais distantes. A própria reunião daqueles alunos de vários cantos, de várias cidades num mesmo ambiente daquele, com aquele contato com aluno, que é um pouco diferente do que se tem num *campus* como o de João Pessoa. (ENTREVISTADO 5).

Assim, o pioneirismo da interiorização da UFPB, por si só não foi um aspecto determinante na implantação do *campus*, visto que boa parte dos burocratas responsáveis pela execução do *campus* não dispunham das competências requeridas para enfrentar as vicissitudes advindas no cotidiano da implantação do *campus*.

Para Secchi (2010) os burocratas, os funcionários públicos são considerados detentores de conhecimentos e criatividade, se forem bem gerenciados são capazes de evitar a frustração de políticas mal planejadas.

Os servidores técnico-administrativos revelaram durante as entrevistas as dificuldades de organizar processos, principalmente por serem funcionários novos e não sabermos a quem dirigir-se em muitas ocasiões, em alguns casos precisaram de ajuda e não sabiam como resolver certos problemas que surgiram no início do *campus*, já que não havia uma rotina definida e nem uma equipe com experiência sobre os trâmites internos da UFPB.

#### 4.1.2 Relações entre os implementadores

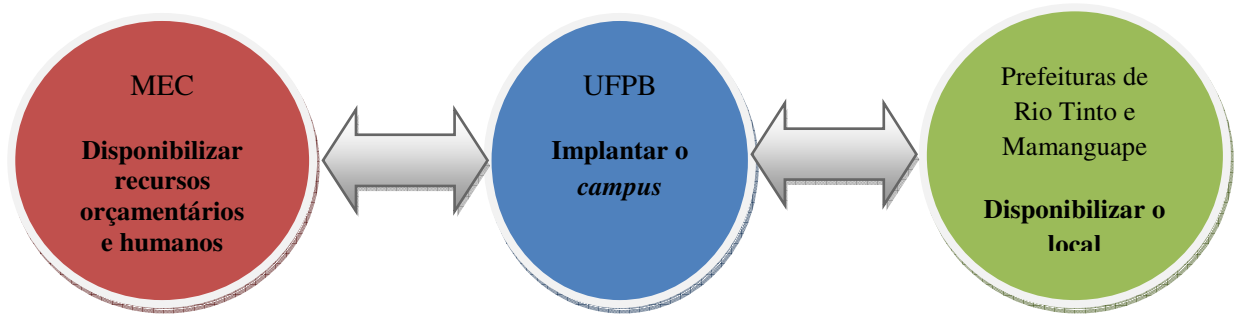
A criação do *campus* do Litoral Norte envolveu algumas instituições para que pudesse concretizar essa política de interiorização do ensino superior. Estiveram envolvidos diretamente o governo federal por meio do MEC, a universidade que pleiteava um novo *campus*, a UFPB, e as prefeituras anfitriãs do *campus*, no caso as de Rio Tinto e Mamanguape.

Essas entidades foram parceiras. Assim, cada uma tinha algumas funções bem específicas. Ao MEC caberia aprovar o projeto do *campus*, e repassar os recursos orçamentários para a execução da infraestrutura necessária de salas e laboratórios, bem como, a contratação de docentes e técnico-administrativos. A universidade ficou responsável para



implantar o *campus*, conforme definido no projeto aprovado pelo MEC e pelas instâncias acadêmicas. Cada prefeitura que fosse receber a universidade disponibilizaria uma determinada área para construção do *campus*. As etapas ocorreram como pode ser visualizado na figura 8 a seguir com as relações entre os implementadores e suas respectivas atribuições.

**Figura 8** - Relações e atribuições dos implementadores do *Campus* do Litoral norte



**Fonte:** Elaboração própria (2013)

Esse fluxo entre as instituições participantes na implementação de políticas públicas mostra-se de fundamental importância para alcançar os objetivos propostos. Assim, o fluxo inicia com o governo federal, a universidade é centro e a principal articuladora e incumbiu aos municípios a função de receber a universidade. Lotta e Pavez (2010) afirmam que na implementação é comum encontrar diferenças na forma como a política foi formulada e de fato como foi executada. É comum isso acontecer nas políticas públicas instituídas no nível federal, com diretrizes já definidas e implantadas no nível local. Visto que, nesse percurso da formulação até a implementação, as instituições e atores envolvidos, modificam e adaptam essa política a realidade local.

Com relação aos modelos teóricos que deram suporte à análise, foi verificado que a implementação do Programa Expandir contemplou característica tanto *top-down* quanto *botton-up*. Quando o governo federal propôs uma orientação de criar *campi* em cidades do interior, e as universidades tinham que elaborar seus projetos nessa direção, não havendo margens para outras possibilidades diferentes, por isso considera-se o modelo *top-down*. Entretanto, observou-se na prática, ao analisar a dinâmica e relações que existiram na implementação, os diálogos para definir as cidades que receberiam o *campus*, quais e quantos cursos que seriam oferecidos, o cronograma de implantação, tudo isso ficou a cargo da organização implementadora, características do modelo *botton-up*.

Assim, a forma de implementação ocorreu de forma convergente dos dois modelos. Uma percepção que diversos autores, como Mattland (1995), Olivera (2006), já apresentam

como favorável a essa combinação dos modelos que abrangem um número maior de variáveis.

De acordo com Oliveira, Martins, Silveira (2012), mesmo que haja da parte do governo a intenção de implementar uma política de cima para baixo e introduzir seus mecanismos de controle, não se pode desconsiderar o contexto ambiental da organização implementadora e dos beneficiários. Por isso, a importância que tem os agentes implementadores nesse processo.

#### **4.1.3 A organização implementadora**

Nesta subseção são descritos os procedimentos que foram utilizados pela UFPB para implementar o *campus*, ou seja, a dinâmica prática para concretizá-lo. Na realidade, buscou-se descobrir como foi planejado o *campus* e qual a percepção dos entrevistados da forma que a UFPB conseguiu gerenciar esse processo de implementação. Refere-se à dimensão organizativa, pois considera nessa perspectiva que o papel dos gestores é essencial, já que são elos fundamentais para que a política pública possa de fato ser executada de acordo com o planejado.

Nesse momento, também, acontece jogos de poderes, e as negociações representam outro aspecto essencial das dinâmicas organizacionais, acompanhando os processos de decisões e a implementação das políticas públicas.

Secchi (2010) enfatiza a importância de gerenciar a implementação, tendo em vista ser este o momento em que as funções administrativas, como por exemplo, liderança e coordenação são postos à prova. Aos atores encarregados de liderar o processo de implementação são exigidas competências pessoais para entender aspectos motivacionais dos atores que estão envolvidos no processo, para superar os obstáculos técnicos e legais existentes, identificar as deficiências da organização e os conflitos potenciais, assim como atuar diretamente nas negociações, ou seja, coordenar as ações colaborativas entre os implementadores e também dos destinatários.

O planejamento, sem dúvida, torna-se também um elemento importante, para que a organização que está executando o projeto possa ter uma orientação clara, objetiva e bem definida, e assim evitar ambiguidades nas diversas etapas da implementação. Inclusive porque na dinâmica de implantação tem uma sobreposição de tarefas, como afirmaram os entrevistados 4 e 8, ex-diretores do *campus*, e dessa forma dificultou a execução do projeto de

uma maneira que não ocasionasse tantos transtornos, mas não foi isso que aconteceu, de acordo com as entrevistas.

[...] era implantar e construir ao mesmo tempo, isso significa, que isso representou, melhor dizendo, **um acúmulo de tarefas da administração, tanto acadêmicas quanto da própria implantação física do projeto, isso criou descompassos nas rotinas da instituição**, primeiramente nós nos instalamos na antiga fábrica de tecidos em Rio Tinto e numa escola de educação básica em Mamanguape.[...] Então, eu não sei dizer se esta foi ou seria, se foi a melhor forma de fazer ou se teríamos apenas essa forma de fazer, o fato é que tivemos inúmeros problemas por causa disso, **ter que aderir ao programa Expandir, abrir vagas, abrir os cursos, fazer seleção do vestibular** separado do vestibular da UFPB nos dois primeiros anos e ao mesmo tempo construir as instalações definitivas, **isso foi muito traumático e certamente afetou muito...** (ENTREVISTADO 4).

Olha, como um todo, a implantação de um *campus* é muito...é muito difícil de você tocar, porque você chega no início, é a nossa cultura, **eu acho uma questão também do ministério, a cultura brasileira, você não pega o dinheiro e constrói a base física para depois colocar os alunos, sempre vem ao contrário, você tem que começar com os alunos e paralelamente você vai construir a base física**, fazer laboratórios, isso e aquilo, isso dificultou demais e dificulta em qualquer situação. **Eu não conheço nenhuma universidade que tenha sido feito ao contrário.** O aluno reclamou muito, chiava muito, hoje não, já tem outra condição....porque quem entra pra isso aí, ele sofre, tanto os alunos, como os professores, como quem está executando o projeto, que é difícil.... (ENTREVISTADO 8).

A UFPB teve dificuldades na implantação, já que não fez um planejamento estruturado como se esperava, tendo em vista ser uma ação tão importante e complexa como a criação e implantação de um *campus* dividido em duas cidades, visto ser algo novo na sua história de mais de 50 anos de existência. Os relatos revelam as dificuldades enfrentadas pela UFPB nesse processo de retomada da interiorização.

O *campus* de Areia, Bananeiras, Campina Grande eram experiências muito anteriores, bem anteriores, mesmo a do Litoral Norte. É, o Litoral Norte foi colocado também uma conjuntura diferente no país, uma conjuntura econômica, e social... uma conjuntura política diferente, uma conjuntura diferente daquelas anteriores. **A UFPB não tinha mais o *know how* a experiência de se interiorizar na verdade. Eu acredito que esse foi o ponto principal é um ponto que deixou a desejar na interiorização. A UFPB não tinha mais experiência de fato do que seria a interiorização e de como se proceder para a interiorização**, e até mesmo porque é..., era uma experiência de interiorização, uma nova localidade, uma experiência de inserção naquela nova localidade. Eu acredito que toda experiência de interiorização é uma experiência única, não tem como você, sabe os passos, mas você não sabe o que vai enfrentar experiência de interiorização. (ENTREVISTADO 1).

Agora, a forma como isso andou, eu não sei se foi que veio errado, tudo lá de cima, ou se foi daqui, que foi feito errado, isso aí, eu não acesso pra saber, eu não concordo porque foi uma **coisa meio empurrada**, entendeu, então, a abertura do campus IV foi uma coisa **meio aberta, assim, de última hora**.[...] aí digo de novo: que eu não sei se foi problema de gestão aqui da universidade foi errado, de uma forma errada, entendeu? [...]eu achei que **foi desorganizado**, não sei como tá hoje, não fui mais lá, né?, mas, **o início foi muito desorganizado** a gente sofreu bastante pra conseguir se adaptar a realidade que a gente tinha, ao que a gente tinha acesso pra trabalhar foi muito difícil.[...] A gente não teve acesso a informação nenhuma sobre outros campus outros campus, inclusive até é o que era daqui de João Pessoa, como era que se operacionalizava as coisas, como é que andavam as coisas aqui, a gente tinha que ir nos setores a gente passou até, eu e Danilo, passamos até umas tardes em outros setores pra saber como era que se formalizava processo, por onde a gente levava e como era que a gente recebia. Como é que fazia pedido em almoxarifado? Quem é que entregava? Material que chegava lá, como é que a gente podia receber? A gente tinha que vir atrás pra obter essas informações, então, se até as informações, então, se até as informações daqui, a gente tinha que vir atrás. (ENTREVISTADO 3).

A gente sabe que se não fosse feita, como foi feita, a coisa não viria, não andava, realmente, não havia estrutura, foi feito tudo assim, muito, acho que no susto, “vamos fazer”, porque tem que fazer, a verba vem se não aproveitar a gente perde a oportunidade, **mas a questão assim de planejamento foi falha, acho que não sei, ou tudo isso, pela falta de pessoal na época que, como é que você inaugura um Campus com quatro funcionários**, a gente sabe que essa questão de vagas não depende da instituição em si, depende do MEC e tudo mais, mas, é complicado, muito complicado principalmente no início mesmo... (ENTREVISTADO 2).

**A falta de uma equipe técnica foi primordial, foi decisiva nesse ponto. É a equipe, não existia equipe. A gente trabalhava apenas individualmente**, cuidando de um volume de recursos muito grande, e também a gente visualizava uma implantação, **que não estava sendo tão bem planejada**, então, o que foi planejado, mas, na hora de executar talvez tenham se antecipado demais na hora da execução, por exemplo, as instalações provisórias não davam conforto e não davam plenas condições pra um ensino de fato de qualidade.... Então esse, foi o ponto principal que a gente teve dificuldade naquele momento de gerir o *campus*, seria pelas dificuldades de estar em instalações provisórias e não ter um corpo **técnico ainda suficiente pra gerenciar**. (ENTREVISTADO 1).

Foi identificado essa falta de planejamento por alguns entrevistados. Mas por que esse aspecto é tão importante na implementação de políticas públicas? Para Oliveira (2006), mesmo reconhecendo as limitações do planejamento em prever e controlar o futuro, ele cumpre o papel de construir e articular as relações dos atores envolvidos na implementação de políticas públicas.

#### 4.1.4 Fatores ambientais

A implementação de uma política pública é influenciada por uma série de fatores que podem ajudar ou dificultar a concretização do que foi proposto. Para Smith (1973), aspectos políticos, culturais, sociais e econômicos podem prevalecer, mas isso depende do tipo de política a ser implementada.

No caso estudado, percebeu-se a prevalência de aspectos políticos conforme descrito na sequência, principalmente na escolha da cidade que receberia o *campus*.

Como o Programa Expandir previa a parceria entre o governo federal, as universidades e as prefeituras, deixou claramente aberta a oportunidade para que aspectos políticos pudessem se manifestar e até mesmo serem decisivos no local onde seria criado e implantado os novos *campi* das universidades federais.

Para Matias-Pereira (2010), a construção de políticas públicas (*policies*) acontece num campo de elevada tensão e densidade política (*politics*). No caso em estudo não ficou distante dessa percepção, pois a forma como o programa de expansão foi formatado permitiu a interlocução de políticos na construção da política pública.

De acordo com os relatos de alguns entrevistados, a implementação do *Campus IV* teve uma forte influência política, sobretudo na definição da cidade onde seria implantado o *campus*, como também pode ser observado nas entrevistas e nas reportagens dos jornais da época.

Os pioneiros, que são alguns professores, que tinham na época, então eles falavam que **a briga foi política, ou seja, quem tinha maior poder de barganha, barganhava que o *campus* ficasse em Mamanguape, outros barganhavam para que ficasse em Rio Tinto.** Quem tinha maior lobby com o governo federal forçava mais. Primeiramente esse *campus* ia ficar e atender as duas cidades, ou seja, ia ficar entre as duas cidades, ou seja, ia ficar mesmo na fronteira entre as duas cidades, entre Rio Tinto e Mamanguape, porém fizeram-se um estudo, eu não sei se esse estudo realmente comprovou isso. Mas, fizeram um estudo na região e disseram que o terreno era inadequado, ou seja, então a partir dali, mudou-se totalmente o projeto. E para que os políticos, eu não vou dizer que a população, **mas que é uma questão política.** Então se sentiram ofendido e fizeram o rateio, divisão da universidade em dois polos, e cada um numa cidade, um em Rio Tinto e outro em Mamanguape. [...] eu percebi é o seguinte, **realmente a parceria entre prefeitos e universidade, a força política influenciou diretamente na escolha dos locais, ou seja, cada político daquela região, vamos dizer assim, fatiou seu pedaço,** fatiou seu pedaço da universidade visando ao interesse praticamente próprio do que interesse real da região... eu acho que teve mais interesse particular do que interesse do bem comum, que se tivesse um, uma visão conjunta, entendeu? Em prol do bem comum, com certeza eles teriam um melhor local, um lugar mais adequado, vou dizer que um lugar mais adequado .... aí vai a questão também de estudos, estudos

preliminares, vários assuntos com certeza, se eles tivessem entrado em comum acordo, ficaria, o campus, funcionaria apenas um local, ou em Rio Tinto e Mamanguape com certeza atenderia ao bem comum, o fim é maior, ou seja, a população seria melhor atendida, o alunado, entendeu? (ENTREVISTADO 6).

Olha! eu sempre fiz essa crítica, existem algumas **questões que termina sendo de um cunho político**. A informação que eu tenho é que os campus seriam muito próximos, no máximo...o projeto disse no máximo 5 km um do outro, mas aquela questão, Rio Tinto correu muito atrás dessa...desse campus. **O prefeito de Mamanguape na época, como partido de oposição ao governador que estava ajudando a um senador** a isso e aquilo, ele se interessa pouco, mas terminou recebendo o campus...eu acho de fundo político que pesaram nisso aí, e realmente se você for olhar pelo outro lado econômico, não precisava....eu acho que no meio ali entre Rio Tinto e Mamanguape, distante 6 km, se fosse lá atendia todo mundo, então terminou fazendo duas bases. Hoje o que eu vejo é o seguinte, para minimizar essa questão... do ponto de vista reto, lógico, deveria ser uma só atenderia... o projeto estava pronto, o governo tinha o dinheiro, mas aquele negócio de agilizar e os políticos se interessaram, de correr, de ir a Brasília e aprovarem logo e mandarem. E aí teve a questão política com certeza, que deixou esse cenário lá e não sei como resolver, mas foi feito. (ENTREVISTADO 8).

O senhor presidente disse que a UFPB, **como instituição, não tinha compromisso político nem com partidos políticos** e nem com grupo sociais específicos e que, durante a discussão da possibilidade da implantação do *Campus* do Litoral Norte, toda a comunidade foi convidada a participar. Disse que a atuação de **toda a bancada paraibana** foi muito importante para a aprovação da proposta, **independente da vinculação política** (ATA DA REUNIÃO DA CRIAÇÃO DO CAMPUS IV/CONSUNI/2006).

A universidade Federal da Paraíba poderá criar um campus na região do Vale Mamanguape. O reitor Rômulo Polari participou ontem de um debate, na cidade de Mamanguape, sobre a possibilidade de implantação de um *campus* da UFPB na região. O campus é uma antiga reivindicação das cidades que compõem o Vale do Mamanguape e, desta vez conta com o **apoio de importantes lideranças políticas, entre deputados federais e estaduais e prefeitos de municípios da região**. (PORTAL DE NOTÍCIAS VIRGULINO.COM - 16/08/2005)

Essa notícia segue informando que parte do primeiro escalão da UFPB, deputados federais e estaduais de diversos partidos como o PT, PSDB, PMDB e PV, estiveram presentes no referido encontro. Dessa forma, demonstra o envolvimento do segmento político como uma forte influência na localização de onde seria o *campus*, já que havia uma sinalização de que fosse na cidade de Mamanguape, município que sediou esse encontro. Entretanto, a próxima notícia encontrada sobre a expansão da UFPB, já informa sobre o projeto, que contempla um *campus* dividido para duas cidades: Mamanguape e Rio Tinto.

O reitor da Universidade Federal da Paraíba, Rômulo Polari, **reúne a bancada paraibana no Congresso Nacional** para apresentar o projeto de expansão da Universidade que prevê a criação de um novo campus no vale do Mamanguape. Os parlamentares, **entre deputados federais e senadores foram convidados** para a reunião. Há alguns meses, o reitor da UFPB discutiu **com parlamentares e lideranças políticas** a possibilidade de implantação de um campus da UFPB na região (JORNAL O NORTE - 18/11/2005).

O reitor da UFPB, Rômulo Polari, informou que entre as metas da instituição para 2006 estão a criação de um **novo campus no Litoral Norte, entre os municípios de Mamanguape e Rio Tinto**, que oferecerá 12 cursos de graduação. (JORNAL DA PARAÍBA - 02/12/2005).

O plano de expansão da UFPB foi entregue ontem pelo reitor, Rômulo Polari ao secretário executivo de Ministério da Educação. **Um novo encontro aconteceu na liderança do PMDB no Senado Federal** e foi marcado pelo senador Ney Suassuna, durante audiência que contou com presença de boa parte da bancada Federal paraibana. O plano de graduação prevê a criação de novos cursos de graduação e pós-graduação e ainda, a implantação de um novo campus no litoral norte, nas cidades de Rio Tinto e Mamanguape. (JORNAL CORREIO DA PARAÍBA - 19/01/2006).

O reitor da UFPB, Rômulo Polari, anunciou ontem a criação do novo campus do Litoral Norte, que será construído no limite dos municípios de Mamanguape com Rio Tinto. Até 2008, será investido no local 24 R\$ milhões, para viabilização de 12 cursos. Além de docentes, vários parlamentares. Durante a entrevista coletiva cedida à imprensa, Rômulo Polari **reconheceu o apoio da bancada paraibana. "Foi decisiva para essa conquista a atuação dos nossos parlamentares. O reitor que chegasse no MEC sem contar com a bancada do Estado na Câmara e no Senado não conseguiria tal pleito"**, destacou. (JORNAL O NORTE - 15/03/2006).

Que a **questão política foi bem mais forte do que realmente, que devia acontecer** né? Que a gente sabe pelo menos, quando a gente teve lá, que foi na época, que essa questão assim política, que a decisão foi pra ficar na divisa, mas aí, aquela questão de agradar a um e não desagradar ao outro, então decidi que a universidade seria em uma cidade e na outra, era o que a gente sabe, **que o político, um puxou pro lado e o outro pro outro. Não vamos desagradar ninguém, fica um pedaço lá, e um pedaço cá.** (ENTREVISTADO 2).

Rua (2009) afirma que os atores políticos representam determinados grupos ou organizações cujos interesses podem ser afetados, positiva ou negativamente pelo rumo de determinada política pública. Na defesa desses interesses, os atores mobilizam recursos de poder, que são os elementos materiais ou imateriais, efetivos ou potenciais, que um determinado ator pode mobilizar para pressionar pelas suas preferências, isso se dá na relação com o governo, como também com outros atores, assim vão sendo feitas negociações entre eles.

Nesse sentido, Oliveira, Martins e Silveira (2012) salientam que as políticas públicas são ações em conjunto do governo para suprir as demandas identificadas, minimizando seus efeitos no desenvolvimento do país, entretanto, muitas vezes essas ações seguem orientações de interesses particulares dos governantes ou partidários, e ficando, em segundo plano, as reais necessidades da sociedade.

Para Secchi (2010), os políticos são representantes legítimos e possuem acesso privilegiado às esferas do poder estatal. Os políticos representam seus próprios interesses, bem como de seus partidos políticos, e também de áreas geográficas. No caso em estudo, essa mobilização dos políticos paraibanos, em prol da criação do *Campus* do Litoral Norte, justifica-se pela visibilidade que tem o *campus* de uma universidade em uma cidade do interior, e também para demonstrar que os parlamentares estão empenhados em trazer benefícios para a região, e como não poderia ser diferente, legitimar suas ações nessa região e contribuir nas futuras campanhas eleitorais.

Nas dimensões de Frey (2000), mostra os conceitos de *policy*, *politics* e *polity*, consideradas definições de fundamental importância para compreensão das políticas públicas, afirma que essas perspectivas se encontram entrelaçadas e se influenciam mutuamente, dessa forma,

Ainda que seja imaginável que o arcabouço institucional, que por sua vez condiciona os processos políticos, possa se manter estável durante um período bastante longo (daí poderíamos concluir uma independência relativa da variável *polity* para essa concreta situação empírica), é difícil imaginar uma tal independência para as dimensões *politics* e *policy*. **As disputas políticas e as relações das forças de poder sempre deixarão suas marcas nos programas e projetos desenvolvidos e implementados** (FREY, 2000, p. 219). (grifo nosso).

Esse "jogo político" teve um papel importante na aprovação do projeto da UFPB, assim como foi decisivo na definição que o *Campus* IV, tendo em vista que inicialmente era pra ser instalado apenas em uma cidade, Mamanguape, e depois de reuniões com parlamentares, sobretudo do PMDB partido da prefeita de Rio Tinto, a UFPB não chegou a consenso da cidade escolhida e optou-se por um local que seria na divisa das duas cidades, conforme consta no projeto e na resolução 05/ 2006 que criou o *campus* .

**Art. 1º** Autorizar a implantação do Campus IV da Universidade Federal da Paraíba (Litoral Norte), com sede na cidade de Rio Tinto.



§ 1º As unidades acadêmicas do *Campus* de que trata o caput deste artigo instalar-se-ão em áreas-limite vizinhas às cidades de Mamanguape e Rio Tinto.

De acordo com os entrevistados o local escolhido não era adequado para a instalação do *campus*, então optou-se por construir duas unidades, um *campus* dividido, uma parte dos cursos seriam implantados na cidade de Rio Tinto e a outra parte na cidade de Mamanguape. Depois dessa escolha, todas as demais etapas foram executadas a partir dessa decisão. Na próxima dimensão é analisada os desdobramentos dessa forma de organização adotada pela UFPB.

## 4.2 ASPECTOS TÉCNICO-ADMINISTRATIVOS

Nesta seção buscou-se compreender os aspectos técnico-administrativos envolvidos no processo de implementação do *Campus* Litoral Norte. Fazem parte dessa dimensão os aspectos práticos que foram importantes, sobretudo na implantação.

De acordo com Matias-Pereira (2010), para gerir o funcionamento da política pública, faz-se necessário um aparato técnico-administrativo amparado por uma estrutura burocrática. Situa-se na perspectiva *policy*, definida por Frey (2000) como a responsável pela configuração dos programas políticos e dos problemas técnicos, bem como do conteúdo material das decisões políticas. As seguintes categorias de análises foram delimitadas: **localização; recursos humanos e orçamentários, e por último as dificuldades enfrentadas na implantação do *campus*.**

### 4.2.1 Localização

Nesta categoria, buscou-se obter dos entrevistados a percepção que os mesmos tiveram da implantação do *Campus* do Litoral Norte dividido para duas cidades: Rio Tinto e Mamanguape, visto ser singular para a UFPB essa forma de organização acadêmica.

Os entrevistados alegaram que o *campus* foi dividido por não haver um local adequado no limite dos dois municípios e por falta de consenso em qual das cidades deveria ficar o *campus*. Então, optou-se por duas unidades separadas, distantes cerca de 7 km uma da outra. Uma série de adequações foram feitas, tendo em vista que no projeto constava que seria em apenas um local, numa área de divisa entre as duas cidades.

Lotta e Pavez (2010) afirmam que as políticas concebidas em nível federal podem ser adaptadas de maneira que se aproximem da realidade local, visto a necessidade de diálogo com as diferentes realidades na implementação da política pública. Essas transformações, para além da ideia de erros ou interesses escusos de alguns atores, são uma consequência natural do próprio processo de ligar a formulação à implementação.

A UFPB teve que adequar a essa nova realidade na implantação, principalmente ao decidir que o *campus* seria implantado em duas cidades. Mesmo atendendo a contingências políticas, conforme relatado nas entrevistas, essa decisão foi tomada pela UFPB, ou seja, usou da sua discricionariedade permitido pela política de expansão.

Esse fato teve várias implicações nesse processo de implementação conforme o relato dos entrevistados que seguem. As prefeituras disponibilizaram locais provisórios para salas de aulas das primeiras turmas, enquanto procuravam um local definitivo em cada município.

Criticavam o fato do *campus* ter sido construído em duas cidades. Falavam, viam isso como uma falha do planejamento. **Quando na verdade aquilo é explicado mais por razões históricas e políticas locais do que mesmo pela decisão da universidade**, provavelmente a intenção da universidade seria construir um campus num local, **mas lideranças políticas da região, não chegaram a um acordo e aí, é...optou-se por construir o campus em duas unidades**, quer dizer o único campus que funciona em duas unidades e época era algo que pessoas....nunca viam isso em canto nenhum, como é que pode! tal! absurdo! era até um dos motivos que alimentavam uma crítica ao projeto. (ENTREVISTADO 5).

[...] a princípio o *campus* viria pra Mamanguape.....mas teve que adequar as duas realidades diferentes, o *campus* veio dividido pra Mamanguape e Rio Tinto, isso foi um acréscimo e também contemplativo, porque o partido da época, PMDB, que estava no governo e a prefeitura daqui (Rio Tinto) era governada pelo PMDB ... Mas era Magna Gerbasi através de esforço concentrado político, **a universidade não teve como nesse momento um posicionamento comum, não se conseguia chegar a um consenso**, ficar só Mamanguape ou só Rio Tinto, havia uma, eu posso dizer assim, um equilíbrio na região das forças políticas, houve essa divisão, **isso é péssimo pra universidade, que tudo é dividido, tem que ter duas bibliotecas, dois laboratórios**, os carros circulam entre Mamanguape e Rio Tinto. (ENTREVISTADO 9).

De acordo com o entrevistado 9, os municípios tiveram dificuldades para encontrar um local apropriado para a construção do *campus de* forma definitiva. Como essa procura foi prolongada até haver uma definição, ocasionou a demora no início das obras e, por consequência, a conclusão das mesmas.

A prefeitura de Mamanguape conseguiu o local apropriado cerca de um ano após a rejeição do primeiro local, na divisa das duas cidades, enquanto a prefeitura de Rio Tinto levou cerca de dois anos para disponibilizar o local, numa antiga fábrica de tecidos da cidade.

Já os entrevistados 1 e 4, afirmaram que toda a estrutura que seria disponibilizada para um local teve que duplicar, pelo fato do *campus* ser dividido em duas unidades. Essa situação gerou enormes dificuldades de gerenciamento, bem como ocasionou desde o início da sua criação uma disputa, conforme sua entrevista a seguir. Em outras entrevistas, também foi mencionado esse clima de concorrência entre as unidades.

[...] a gente pode ligar uma **espécie de competição** você acaba criando uma competição se a sede A ou a sede B tá mais desenvolvida do que a outra, gera também essa questão política. Se tá mais desenvolvida do que a outra, há reclamações, se a outra tá mais desenvolvida também, e aí? (ENTREVISTADO 1).

Eu não vejo nada positivo. Eu vejo negativo. **Eu vejo que é um problema e com isso se criou um problema administrativo em função de ter que ser ao mesmo tempo diretor administrativo de duas instituições.** Além do problema administrativo a exemplo administrar cursos em lugares diferentes, administrar servidores, professores, estudantes, em lugares diferentes e ao tempo tão próximos. Porque entre um lugar e outro, entre uma sede e outra são poucos quilômetros, mas há sempre, havia no início sempre disputas, geralmente as pessoas que ficaram em Rio Tinto...em Mamanguape se achavam prejudicadas porque em Rio Tinto no início tinha mais condições de infraestrutura pra dar aulas, pra receber alunos... (ENTREVISTADO 4).

Os entrevistados 1, 3 e 4 descrevem as dificuldades advindas na gestão do *campus* em virtude da divisão, ocasionado pela necessidade de adequar-se a essa dinâmica de estar disponível para os dois locais. Além do fato de existirem disputas desde o início entre as duas unidades, de tal modo que a adaptação a essa forma de organização, tanto para quem estava gerenciando, quanto para quem exercia as atividades nas duas unidades. Por isso essa interação não ocorreu de forma tão pacífica como esperado, pelo que foi revelado nas entrevistas. Diante dessa organização acadêmica foi necessário fazer muitas adequações, e nesse momento os burocratas de rua exerceram sua discricionariedade e tomaram decisões para enfrentar as situações que exigiam providências mais imediatas.

De acordo com Rua (2009), os burocratas que exercem suas funções nos níveis intermediários ou inferiores na estrutura administrativa são considerados, muitas vezes, componentes dos "atores invisíveis". Pois, eles praticamente não aparecem nos debates, mas podem influenciar decisivamente a implementação de uma política pública, tendo em vista que são servidores administrativos que atuam na ponta, diretamente no atendimento ao

público, apresentando-se como a face pessoal do governo. Além disso, contam com recursos de poder, como informação, conhecimento dos processos administrativos e autoridade.

A divisão gerou dificuldades na operacionalização de algumas atividades. A entrevistada 2, bibliotecária, relatou o seu caso específico, pois teve que fazer durante um período uma escala de revezamento. Dessa forma, ficava um dia em Rio Tinto e outro em Mamanguape, porque era responsável pelas duas bibliotecas, assim, utilizou da liberdade que os burocratas da linha de frente dispõem, pois precisam oferecer respostas a situações que requerem deles atitudes para enfrentar situações mais complexas como a enfrentada pela bibliotecária.

Esses burocratas da linha de frente assumem a função de gerenciar a disponibilidade de recursos da administração pública - número de funcionários, recursos financeiros, tempo -, dotados dessa liberdade podem criar alternativas práticas para que a implementação de políticas públicas seja mais coerente com as necessidades dos usuários e da própria administração pública (SECCHI, 2010).

Em comportar dois espaços, dois espaços ao mesmo tempo. Isso pra mim foi terrível... Então, **você tem que se dividir em tudo e acaba nem agradando um, nem agradando outro.** Professor tinha que sair de um lugar pra outro, sabe? dava uma aula aqui agora, em Mamanguape, a primeira aula, a segunda era em Rio Tinto. (ENTREVISTADO 2).

O aspecto negativo eu acho foi justamente isso. Você ter é, **o campus IV fracionado**, ou seja, **dificulta toda a logística de equipamento, é, funcionamento de funcionários de comunicação, de deslocamento de professores...** Você tem que ter uma logística pra atender isso, uma logística comunicativa, é, infraestrutura e vários outros aspectos **acho que foi um grande erro.** Creio que teria feito melhor, ou colocava essa universidade e cravava em Rio Tinto ou Mamanguape (ENTREVISTADO 6).

Essa condição de deslocamento entre as cidades vivenciada pelos professores no início das atividades do *campus*, ainda prossegue atualmente, pelo que afirmou o entrevistado 6. Já de acordo com o entrevistado 9, atual vice-diretor do *campus*, essa é uma situação aparentemente sem solução, pois é uma consequência natural do arranjo da divisão do *campus* em duas unidades.

Até hoje tem professores que **começam a dar aulas em Rio Tinto e vai dar aulas em Mamanguape, começa em Mamanguape e vem dar aulas em Rio Tinto**, por exemplo, a noite começa às sete, das sete horas até oito e meia, depois tem que vir para dar a segunda aula lá em Mamanguape e vice versa. No período da manhã de oito às dez uma aula e aí de dez e dez até meio dia na outra unidade que é um campus só, mas essa foi a realidade da composição. (ENTREVISTADO 9).

O entrevistado 5 relata que essa configuração do *campus* teve muitos pontos negativos, e aponta o aumento do custo das obras, já que teve que fazer duas bibliotecas, dois auditórios, mais de um laboratório, e isso aumentou significante os custos de manter essas duas unidades, já que tudo é duplicado. Essa percepção é corroborada pelo entrevistado 6:

[...] teve que construir mais banheiros, mais laboratórios, mais uma biblioteca. Imagina aí, você ter duas bibliotecas centrais, uma em cada cidade, muito mais banheiros, você vai consumir muito mais equipamento, vai gastar muito mais energia, o consumo de água, tudo! **Você vai praticamente, dobrar o consumo de tudo**, então o orçamento que você teria anualmente pra gastar X, você vai ter que dobrar esse orçamento. Em termos de manutenção e tudo, ou seja, foi, eu acho que foi um tiro no pé. Você criar duas estruturas, pra você **manter duas estruturas** com a administração central, ou seja, tem que ficar ligando, entrando em contato, existe o problema de logística, na minha época sempre existiu esse **problema de logística** por uma questão de material de consumo, equipamento e outras coisas mais. (ENTREVISTADO 6).

Para Rua (1997, p. 4), "os burocratas, por sua vez, devem a sua posição à ocupação de cargos que requerem conhecimento especializado e que se situam em um sistema de carreira pública. Controlam, principalmente, recursos de autoridade e informação". Eles têm projetos políticos que podem ser pessoais ou organizacionais, como a fidelidade e o crescimento da instituição a que pertencem.

O comentário que segue é do ex-diretor que ficou cerca de cinco anos a frente dos trabalhos de implantação, e mesmo sendo um dos mais entusiasmados defensores do *campus*, fez uma crítica quanto a sua constituição, a separação em duas unidades, e principalmente o quanto essa decisão onerou o custo da construção. Inclusive esse julgamento contrário à forma de organização do *campus* dividido foi reiterado por todos os entrevistados.

Eu acho que o único ponto negativo....**talvez não precisasse gastar tanto quanto foi gasto pra fazer esse campus se fosse uma base só com certeza**....o único defeito que poderia dizer não, economicamente, isso poderia ter sido melhor se tivesse feito prédios, uma universidade, um *campus* fechado com esses 12 cursos aqui, num local. (ENTREVISTADO 8).

Sem dúvida nenhuma, o fato do *Campus IV* está dividido em duas unidades foi um dos aspectos elencados pelos entrevistados que mais contribuiu para a demora na implantação do *campus*. Tendo em vista as dificuldades enfrentadas pelos professores, alunos e funcionários se adaptarem a essa forma de organização na estrutura acadêmico-administrativa, como

também os gestores do *campus*. Pois estes tiveram que lidar com demandas e realidades complexas na implantação, pois além da pressão para ser célere nesse processo de implantação pelos usuários desses locais, como também pela administração central da UFPB, que no final era a grande responsável pela implantação do *campus*. Ficou evidente que com a composição do *Campus* do Litoral Norte em duas unidades e decisões tomadas a partir de então, são dependentes dessa escolha. Nesse sentido, Rocha (2004) afirma que o conceito dependência de trajetória implica em um estreitamento no conjunto das opções disponíveis dos atores, pois há uma conexão com os processos de decisão ao longo do tempo.

#### **4.2.2 Recursos disponibilizados**

Nesta subseção buscou-se evidenciar nesse processo de implementação do *campus*, o papel que esses dois aspectos tiveram. O MEC, como o ator que formulou a política de expansão ficou responsável para disponibilizar o orçamento para a execução das obras, assim como liberar a contratação das pessoas para trabalharem, que seriam os professores e técnico-administrativos que seriam lotados no *campus*.

Para Rua (2009), é na etapa de implementação do ciclo da política pública, que faz a política sair do papel. E para que isso aconteça envolvem vários aspectos administrativos como: provisão de recursos orçamentários, formação de equipes, realização da parte legal-formal na contratação de servidores, como também aquisições de bens e contratação de serviços.

##### *4.2.2.1 Recursos Humanos*

De acordo com Sousa Junior (2011), houve problemas com relação aos recursos humanos, particularmente quanto aos servidores técnico-administrativos, que inicialmente foram alocadas em número insuficiente. A dificuldade com os professores era fazer com que eles permanecessem no *campus*, pois os que detinham maior qualificação sempre havia a possibilidade de enorme mobilidade, agravada pelo fato de surgirem oportunidades de concurso para docentes em diversas universidades públicas que tiveram um crescimento exponencial nos últimos anos.

Secchi (2010) destaca a relevância dos *street level bureaucrats*, ou burocratas da linha de frente, refere-se ao grupo de funcionários da estrutura burocrática da administração pública que têm contato direto com o público e são dotados de liberdade de decisão. Por isso essa

categoria cumpre um papel importante na fase de implementação de políticas públicas. Nessa classe fazem parte burocratas policiais, assistentes sociais, professores, médicos, bombeiros e os funcionários que atendem ao público. Tendo em vista que esses grupos conhecem bem os meandros de suas profissões e, por isso, conhecem melhor os requisitos para um bom funcionamento do serviço público, além de estar mais próximo dos destinatários das políticas públicas e entendem seus comportamentos e necessidades. Por conhecerem bem a máquina estatal podem desviar dos obstáculos práticos no momento da implementação das políticas públicas.

Num todo você teve muitas dificuldades, até mesmo lidar com os próprios recursos humanos... muitos me ajudavam, mas muitos me atrapalhavam, porque alguns professores e muitos aconteceu isso aí, **fizeram o concurso para o litoral norte, mas quando chega lá queria voltar para João Pessoa de todo jeito**, não queria mais ficar..."eu não vou ficar aqui", querer forçar transferência, entrar na justiça, dizer que o filho era doente,..... a parte de recursos humanos deu muito trabalho, tinha o pessoal que ajudava, mas tinha o pessoal que não queria nada, eu acho que hoje, pelo está com a configuração da estrutura física concluída, ambiente dos professores, os departamentos funcionado e tal, tudo diretinho em suas salas, isto tem melhorado, mas foi um grande problema pra mim, recursos humanos, pra juntar as pessoas (ENTREVISTADO 8).

[...] houve muitos atrasos, **muitos atrasos em função da contratação de professores...** a questão da contratação de professor também estava garantido, **mas não sai na época que você precisa, só sai de acordo com que está programado**, mas hoje nós estamos com o quadro praticamente com todos os professores que foram a princípio designados e os funcionários também. (ENTREVISTADO 9).

O projeto de criação do *campus* previa a contratação de 280 professores até 2010 para os 12 cursos de graduação inicialmente previstos e com relação ao número de técnico-administrativos previa-se 342 servidores. Conforme dados da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas (PROGEP), em abril de 2013 estavam lotados no *Campus IV*, 155 docentes de 3º grau e 51 servidores técnico-administrativos. Pela quantidade de fato contratada, é possível perceber que o número de funcionários ficou muito aquém do que era inicialmente previsto, bem como os docentes tem em número bem menor ao que estava projetado. E a consequência foi uma menor oferta de vagas no vestibular. O projeto previa que em 2011 teriam 6.610 alunos matriculados, mas de acordo com os dados da PRG em 2012 havia no *campus* cerca de 2.680 matriculados, aproximadamente 50% do que estava previsto.

Mas entre 2006 e 2009, você teve em alguns casos até que **atrasar o início do semestre** porque não haviam salas de aulas suficientes pra....**nem professores também suficientes e aí no caso dos professores você tem o problema como Ministério do Planejamento...** houve uma certa demora em liberar vagas pra que fossem realizados os concursos e alguns casos conseguiu suprir com professores substitutos, mas ia ... em alguns casos você teve que retardar o início do período pra que fosse possível você contratar os professores necessários pra o início do período. (ENTREVISTADO 5).

**A proposta não foi seguida nesse ponto.** Eram previstos um volume bem maior, de docentes e técnicos administrativos que ao longo do projeto, ao longo da implantação... não foi atendido o volume de demanda naquela época de docentes, tiveram de ser modificadas, é porque faltava docentes naquele momento e o Mec também não liberava, é houveram problemas de **paralisações de estudantes também por conta de falta de docentes**, de disciplinas, de atraso de Curso, e outros problemas por questão de recursos humanos mesmo porque não foi atendido. (ENTREVISTADO 1).

Já para Lotta e Pavez (2010), "os agentes de rua" são os responsáveis por implementar a política pública, que procuram traduzir a política para uma linguagem adequada aos seus próprios recursos, linguagens, interações e referenciais da comunidade de profissionais alocados nos diversos níveis administrativos.

Dessa forma, fica evidente a importância desses burocratas na implantação do *campus*, principalmente, quem exerceu cargos de gestão, já que foi desafiado a buscar soluções para os inúmeros problemas que apareceram na execução. Mostra também o papel central que teve ao definir o número de professores e funcionários que estariam alocados no *Campus IV*, que não foi contemplado em número suficiente e de certa forma comprometeu em muitos momentos os propósitos da interiorização, como pode ser observado que era previsto um número de vagas para o *campus* muito maior ao que de fato aconteceu, pelo que foi relatado foi em virtude do número insuficiente de professores, pois impossibilitou abrir mais turmas, tanto no horário matutino quanto noturno, aproveitando a infraestrutura ociosa nesses horários.

#### 4.2.2.2 Recursos Orçamentários

No projeto de criação do *campus* previa-se um montante de recursos orçamentário-financeiros da ordem R\$ 13.657.629,00, a serem liberados no período de 2006 a 2009, para investimentos em edificações/instalações e infraestrutura.

Para Sousa Junior (2011), os recursos financeiros disponibilizados pelo MEC foram na medida do possível suficientes para fazer os investimentos em obras de infraestrutura que seria necessário. Percepção igual também teve o entrevistado 1, que foi gestor administrativo,



pois dentre as suas atribuições no *campus* constavam a gestão financeira dos recursos disponibilizados.

**Houve o cumprimento de fato do repasse dos recursos orçamentários, como previsto no projeto.** A questão da divisão do *campus*... **teve um problema porque tudo era duplicado na verdade, o recurso que veio foi suficiente.** O projeto apresentado ele previa de fato, aquele volume de recursos...mas o volume apresentado e a questão da duplicidade do *campus* também afetou essa questão orçamentária porque tudo era duplicado... restaurantes universitários duplicados, são duas séries, as residências universitárias duplicadas, duas séries cada, é, direção do centro teve que arrumar dois lugares pra ser feito, duas bibliotecas, então tudo duplicado demanda volume de recursos bem maior. (ENTREVISTADO 1).

Ainda sobre essa questão, o entrevistado 8 que foi diretor do *campus*, foi enfático ao afirmar quão não houve problemas com relação aos recursos orçamentários, como segue na sua entrevista.

**Dinheiro, não faltou! Dinheiro, não faltou!** o que faltou e complicou e você falou a questão do cronograma, nós atrasamos, era pra está pronto há muito tempo. Mas eu acho que quem lida com o dinheiro público, com licitações, com pregões eletrônicos é muito complexo. (ENTREVISTADO 8).

Dessa forma, ficou evidente por esses discursos, que com relação aos recursos orçamentário-financeiros a UFPB não teve problemas. Já que o governo federal repassou o que havia estava pactuado ao criar o programa Expandir, que era justamente disponibilizar os recursos para a execução das obras na construção das estruturas acadêmicas.

Rua (1997) destacou a importância da disponibilidade de recursos financeiros, pois esse é ponto fundamental. Entretanto, para que seja satisfatório o processo de implementação é necessário que em cada estágio da implementação, haja uma combinação de recursos e os mesmo devem estar efetivamente disponíveis.

#### **4.2.3 As dificuldades na implantação do *campus***

A implantação do *Campus* do Litoral Norte iniciou em 2006, depois da sua criação no âmbito da universidade pela resolução 05/2006 do CONSUNI, e logo após aprovação do projeto enviado pela UFPB ao MEC.

De acordo com Sousa Junior (2011, p. 4), "os primeiros anos da implantação foram muito difíceis. O *campus* funcionou inicialmente em instalações provisórias, cedidas pelas prefeituras, que não correspondiam às necessidades ideais para a atividade da graduação".

Com o avanço das obras, os cursos foram transferidos para instalações definitivas, porém ainda com muitas restrições para o funcionamento adequado dos cursos, principalmente, pelas condições de infraestrutura ainda deficiente.

Constava no projeto um cronograma de implantação plena do *campus*, que deveria ser iniciado em dezembro de 2005 e a conclusão em 2010. Entretanto, de acordo com a entrevista do atual vice-diretor, as obras ainda não foram concluídas, como também foi constatado na visita ao *campus* nos meses de dezembro, janeiro e fevereiro de 2013, e foi possível observar obras em andamento, em Rio Tinto e em Mamanguape, como afirmou também na sua entrevista.

Era, **já era pra está organizado e terminado**, não foi possível, houve muito atraso. ... **a questão das obras**. No serviço público é difícil porque as empresas participam dos pregões e aí elas começam as construções veem que estão tomando prejuízo, elas param, quando param você tem que abrir de novo um pregão, então aquilo que você investiu começa tudo novamente é uma situação difícil para é...levar a frente a questão da construção (ENTREVISTADO 9).

Para Secchi (2010) na fase de implementação entram em cena outros atores políticos não estatais, como fornecedores, prestadores de serviços, parceiros, bem como dos grupos de interesse e dos destinatários da ação pública. Os atores encarregados de liderar o processo de implementação devem ser capazes de entender os aspectos técnicos e legais presentes, os conflitos potenciais, por isso, espera-se que aja de forma direta nas negociações, para conseguir coordenação entre os implementadores, assim como, a cooperação da parte destinatários.

Ficou evidente nos discursos principalmente dos gestores do *campus*, a preocupação com as construções, tendo em vista a necessidade de disponibilizar locais adequados para as aulas. Entretanto, eles alegaram as enormes dificuldades de lidar com essa questão da construção dos prédios e saber lidar com as empresas que ganharam as licitações e não cumpriam o que estava previsto no cronograma de execução, pois houve muitas desistências e isso acabou comprometendo a entrega de muitas obras nos prazos previstos. Como consequência ter de seguir os trâmites legais quanto a contratações no serviço público, e abrir novos editais para contratar novas empresas interessadas em continuar as obras. Tudo isso foi

apontado como as principais dificuldades, na etapa de implantação do *campus*, como pode ser identificado nos discursos a seguir:

São vários fatores que acho que dificultaram, **não só esse fracionamento de você construir simultaneamente praticamente duas universidades, que o desperdício de área, de infraestrutura.** Enquanto um tem uma capacidade é, eu sei que os dois tem uma capacidade ociosa, entendeu? Apesar de, ter vários cursos, vários cursos, mas, sempre vai ter aquela capacidade ociosa. (ENTREVISTADO 6).

Em qualquer lugar, várias obras que são paradas em função de o empreiteiro achar que aquilo é X, quando chega lá é Y, aí ele prefere abandonar do que tocar a obra. **Agora sendo duas unidades com certeza isso agravou ainda mais a questão das construções,** algumas tiveram mais êxito em Mamanguape e outras, por exemplo, o auditório está pronto há mais tempo, a empresa ganhou foi e terminou aqui o centro administrativo parou umas 4, 5 vezes... 4, 5 vezes, agora ele está na reta final pra ser concluído e entregue [...] A principal coisa não é nem a falta de recursos, o maior problema é o que acabei de falar pra você, **é a questão das empreiteiras, das firmas,** das empresas é concorrer o edital, pelo edital, eles se comprometem e começam a trabalhar 1, 2, 3 meses abandonaram, isso pra você concorrer o edital, pelo edital, eles se comprometem e começam a trabalhar 1, 2, 3 meses abandonam, isso pra você abrir um outro edital com tudo o que você investiu praticamente você perdeu, que a nova empresa que pelo pé e pra você fazer essa mudança gera no mínimo, no mínimo 5, 6 meses, você tem que destituir, fazer uma nova proposta, fazer uma justificativa para o governo federal pra pedir mais recursos, é, é um prejuízo muito grande, tanto de tempo como econômico pra poder fazer isso....**eu acho que 4 ou 5 empresas abandonaram o centro administrativo,** que é um centro grande, começa a fazer e aí pra fazer tudo novamente é uma grande dor de cabeça, até mesmo o portal, salas de aulas. Esse é o maior problema pra construção, também teve atrasos, atrasos na contratação de professores, mas não foi o maior ponto que corroborou para o atraso na execução das obras [...] Nós tivemos aqui situações difíceis, **nós tivemos paralisações,** isso atrapalhou todo um projeto dos alunos de terminar o curso em X meses, tantos períodos, **o que mais atrapalhou aqui foi a questão das construções.** (ENTREVISTADO 9).

Esses atrasos nas construções nos diversos prédios nas duas unidades do *campus* foi um fato que gerou muita insatisfação em toda a comunidade acadêmica, professores, alunos, servidores, chegaram ao extremo de decretar uma greve que durou 38 dias, e pediam, sobretudo melhorias na infraestrutura do *campus*, como pode ser verificado nos trechos das notícias a seguir, esse momento conflituoso e de muita tensão:

Prédios rachados, atraso no pagamento de salários e de bolsas, aparelhos de ar condicionado que não funcionam e até falta de material de expediente. Esses são apenas alguns dos **problemas que alunos, professores e funcionários do Campus** Litoral Norte da UFPB vêm enfrentando **desde a criação dos cursos, há quatro anos.** Para cobrar providências, alunos,

professores e funcionários pararam as atividades no último dia 10. Nesta terça-feira (21), eles se reúnem com representantes da reitoria e do Ministério Público Federal na intenção de assinar um TAC (Termo de Ajustamento de Conduta), obrigando a universidade a solucionar os problemas (PARAIBA.COM.BR - 20/09/2010).

Os professores do IV (Litoral Norte) da UFPB decretaram estado de greve nesta quarta-feira (22) para cobrar mudanças no centro, como **melhoria na infraestrutura e autonomia administrativo-financeira**. A medida foi aprovada por unanimidade durante assembleia que contou com a participação de aproximadamente 60 docentes. O reitor Rômulo Polari, acompanhado por uma equipe da universidade, reuniu-se com um grupo de alunos e de professores. Entre as providências anunciadas por Polari e pelo diretor de centro do IV, José Ivanildo de Vasconcelos, está a regularização do pagamento dos motoristas terceirizados, que estão sem salário há sete meses. O reitor garantiu, também, entregar prontos todos os prédios do centro até janeiro de 2011 e anunciou a saída da empresa responsável pela construção e reforma dos prédios e a contratação de uma nova firma. “Mas em 2007 ele já havia prometido entregar o pronto em 2009 e até agora nada”, lembrou Kievny Mendonça, representante do DCE (Diretório Central dos Estudantes) no Litoral Norte que participou da reunião. **Após o desmoronamento do forro de um dos blocos de aula, os alunos deram início à mobilização**. No início da semana passada, os professores anunciaram apoio ao movimento (ASCOM/ADUFPB - 24/09/2010).

Os professores e alunos do *Campus IV* da UFPB (Litoral Norte) retomaram as atividades do semestre letivo, após paralisação de 38 dias em **protesto contra as condições de infraestrutura e administrativas do centro**. A volta às aulas foi decidida durante assembleia, com a condição de que a reitoria providenciasse melhorias no campus. As aulas do Campus Litoral Norte, composto pelos cursos das cidades de Mamanguape e Rio Tinto, estão paradas. Após o desmoronamento do forro de um dos blocos de salas, os alunos deram início à mobilização. No dia 13, os professores anunciaram apoio ao movimento e, no dia 22, decretaram greve [...] Para evitar a paralisação, docentes e professores exigiram a entrega de todas as salas previstas para o *campus* (cujas obras estavam atrasadas) e o **compromisso por parte do reitor Rômulo Polari de providenciar abastecimento de água para a unidade de Mamanguape de forma ininterrupta, valendo-se de soluções temporárias**. Eles pedem, primeiramente, que a universidade assine um TAC (Termo de Ajustamento de Conduta) até o dia 13 de dezembro comprometendo-se a solucionar os demais problemas do *campus*. (ADUFPB/Notícias - 19/10/2010).

Ainda de acordo com a notícia da ADUFPB, os alunos, professores e funcionários destacaram os principais problemas: **número insuficiente de servidores técnico-administrativos**, acesso precário à internet, **rachaduras em prédios recém-construídos** e perigo de desabamento (o forro de um dos blocos, em um prédio reformado, chegou a cair e o local foi interditado pelo Corpo de Bombeiros), aparelhos de ar condicionado que não funcionam, banheiros sem água, **falta de rampas para acesso de pessoas com deficiência**,

**biblioteca sem acervo mínimo de livros, falta de material administrativo e falta de uma residência universitária.**

A partir desses problemas elaboraram uma pauta de reivindicações que deveriam ser atendidas pela UFPB para que terminasse a greve: **autonomia administrativa e financeira** para o Campus IV, prestação detalhada de contas referente aos recursos alocados e gastos no **Campus IV** a se apresentada em no máximo 30 dias, compra de material para os laboratórios para suprir as demandas dos alunos concluintes e demais alunos, contratação de mais 30 profissionais da área de segurança, pagamento das bolsas de Auxílio em atraso, **contratação de funcionários** já concursados para o *Campus IV* e com seus respectivos códigos de vagas liberados pelo MEC, **disponibilização de material de expediente e aumento do acervo de livros das bibliotecas.**

Essa mobilização para pressionar os gestores da universidades surtiu efeitos, já que providências foram todas de imediato, para amenizar as dificuldades enfrentadas pelos usuários do *campus*. Para Dias (2012), novas formas de participação individual e coletiva tem surgido, delineadas por novos tipos de sujeitos, que saem da posição passiva para agentes participantes, com disposição para lutarem por seus direitos. Assim, fica difícil subestimar a expressão que a democracia já imprimiu, ampliando a participação da sociedade na busca de seus direitos. Portanto, essas ações são vistas como práticas legítimas.

Houve um grande esforço do diretor do *campus* e da administração central da UFPB, pressionados pela mobilização dos docentes, funcionários e estudantes, para atenderem a várias demandas dos mesmos, o que de fato ocorreu em muitas delas, como pode ser verificado nas visitas realizadas. Mesmo com enormes avanços, até janeiro de 2013, quando foi realizada uma das visitas ao *campus*, todas as obras ainda não haviam sido construídas, como foi afirmado pelos entrevistados 8 e 9.

O *campus* praticamente está pronto. O Campus em Mamanguape com certeza, temos poucas edificações, uma ou outra para acertar....mas, a biblioteca, o restaurante, as salas de aulas, laboratórios, tudo e a base administrativa está pronta. Rio Tinto por questões de ordem de construtora, **nós atrasamos talvez a obra mais significativa lá, que é a direção de centro, que ainda está improvisada.** (ENTREVISTADO 8).

É que a universidade, eu acho que em 2013 tem uma boa finalização de muitas das necessidades essenciais, por exemplo, o hotel-escola não sai em 2013, é uma coisa que parou já tem 4 meses e tem que licitar sabe? Mas acho que o centro administrativo sai esse ano, o prédio da pós tem um ano e meio já está quase pronto, ele praticamente vai sair junto com a administração que tem 3 anos, **eu acho que 2013 já tem um patamar de infraestrutura já concluída dentro do ritmo que vai.** (ENTREVISTADO 9).

Oliveira, Martins e Silveira (2012), afirmam que na implementação, quesitos como a gestão da política, parcerias, entraves e obstáculos devem ser analisados, visto ser exatamente nessa etapa que são conhecidos os limites e acertos da política pública.

O fato é que a implantação foi um processo muito difícil, permeado de entraves, com as enormes dificuldades de gerenciar os recursos. Problemas com recursos humanos, sobretudo os professores e funcionários que na maior parte do tempo mostraram-se em quantitativo abaixo do que era esperado. Dessa forma, foram feitas muitas adaptações para dar prosseguimento na execução do *campus*. Então, surgem as frequentes paralisações das obras e a consequência foi a falta de cumprimento dos prazos pelas empresas responsáveis pelas obras.

De acordo com Oliveira, Martins e Silveira (2012) as mudanças de rotas e adaptações são frequentes em processos de implementação, pois há de considerar o contexto ambiental, e o resultado está relacionado diretamente às decisões e ações dos agentes responsáveis pela implementação.

#### 4.3 RELAÇÕES COM A SOCIEDADE

Apresenta-se aqui a relação da UFPB com a sociedade no processo de implementação do *Campus* do Litoral Norte. Busca descrever como ocorreu a interação com comunidade acadêmica, a comunidade educacional da região, prefeituras e demais entidades que receberam a criação e implantação *Campus* IV. Dessa forma, foram identificados os tipos de atores participantes do processo de implementação, os diálogos da universidade com os respectivos agentes, bem como as contribuições e resultados dessas interações.

O direcionamento atribuído à **dimensão processual** nos estudos sobre políticas públicas procuram compreender com maiores detalhes a gênese e o percurso de certos programas políticos, os fatores favoráveis e os entraves bloqueadores, já que podem sofrer alterações ao longo do tempo. Dessa maneira, destaca o autor, a importância dos arranjos institucionais, as atitudes e objetivos dos atores políticos, bem como os instrumentos de ação e as estratégias políticas (FREY, 2000).

As mudanças políticas, econômicas e administrativas vivenciadas pelo Brasil nas últimas décadas, fizeram emergir um novo cenário de mudanças, modernização e avanços democráticos, surgem novas e diferentes ações públicas, promovendo modificações na forma de participação da sociedade (DIAS, 2012).

No processo de implementação do *Campus* do Litoral Norte, identificou-se pelo menos três períodos de maior interação com a sociedade. Primeiro, ocorreu um encontro na cidade de Mamanguape com grande participação popular, aconteceu em agosto de 2005, momento que antecedeu a criação do *campus*, ocasião que houve sinalização do local onde deveria ser instalado o *campus*, no caso a cidade da reunião. Outro momento ocorreu no CONSUNI, órgão deliberativo que representou a comunidade acadêmica da universidade na matéria que discutiu e aprovou projeto de criação e implantação do *campus* do Litoral Norte, aconteceu em março de 2006. Por último, os momentos de participação da comunidade de Mamanguape e Rio Tinto, que aconteceram durante a implantação do *campus*.

Nessa dimensão estão contempladas as seguintes categorias de análise/etapas: **o processo de criação do *campus*, o processo de criação e implantação dos cursos, e os impactos da implantação do *campus*.**

#### **4.3.1 O processo de criação do *campus***

Ao longo das entrevistas foi mencionado, bem como consta no parecer do relator do projeto de criação do *Campus* IV, que a UFPB por meio da Pró-Reitoria de Assuntos Comunitários (PRAC), já fazia alguns anos que desenvolvia trabalhos de extensão na região do Vale do Mamanguape, em função das atividades dos ribeirinhos e indígenas. Como já havia uma expectativa de ampliação dessas ações, principalmente em Mamanguape, por isso o município teve a preferência para ter o *campus*, inclusive foi o município escolhido para realizar o primeiro encontro para discutir a criação do *Campus* do Litoral Norte.

Em 15 de agosto de 2005 foi **promovido um encontro** no "Instituto Moderno de Mamanguape" com **o objetivo de debater com a sociedade daquela microrregião** (Litoral Norte - Sapé) **a viabilidade de uma proposta de instalação de um *campus* desta universidade que atendesse os anseios da região** no que tange à formação universitária. Naquela reunião, contou com a **participação de mais de duzentas pessoas - entre políticos, autoridades da área de educação, presidentes de associações, representantes do povo indígena, professores, técnicos da UFPB e jornalistas, além das presenças do Reitor e Pró-Reitores da PRG e PRAC, onde foi sugerida a criação de diversos cursos.** (RELATÓRIO DO PARECER/CONSUNI/2006).

Essa preocupação de envolver diversos atores no processo de implementação de políticas públicas é uma visão contemporânea. Para Oliveira (2006), essa é uma visão popular, politicamente correta, pois busca incorporar as contribuições da população no

planejamento e na implementação de políticas públicas, uma vez que nos dias atuais a participação da sociedade civil mostra-se de fundamental importância na concretização de políticas governamentais, onde os beneficiários procuram monitorar, acompanhar todo o processo de implementação.

Em seguida, o Senhor Presidente passou a palavra ao conselheiro Vinícius Ximenes que indagou **sobre o andamento do processo de diálogo com os movimentos sociais da região onde seria implantado o *Campus* da UFPB, por considerá-los parceiros privilegiados no debate da implantação do *Campus***, uma vez que há muitos anos discutem esta proposta. Perguntou ainda quais providências a Administração Central estava adotando para a implantação dos cursos com funcionamento previsto para o segundo semestre de 2006. O Senhor Presidente disse que a UFPB, como Instituição, não tinha compromisso político nem com partidos e nem com grupos sociais específicos e que, **durante a discussão da possibilidade da implantação do Campus Litoral Norte, toda a comunidade foi convidada a participar.** (ATA DA REUNIÃO DA CRIAÇÃO DO CAMPUS IV/CONSUNI/2006).

Assim, já existia um desejo da população daquela região em ter a presença da UFPB, além desses cursos de extensão. Dessa forma, foi justamente no município de Mamanguape, que iniciou o processo de discussão de criação do *campus*, cidade que veio posteriormente dividir o *campus* com Rio Tinto. Essa audiência mostrou a disponibilidade da UFPB em dialogar com a comunidade, como também praticamente definiu a cidade para onde a universidade iria interiorizar, como também decidiu alguns cursos que seriam implantados.

A todos os entrevistados foi perguntado se haviam participado da etapa de elaboração do projeto de criação do *campus*, e nenhuma resposta foi positiva. Assim, os primeiros implementadores não haviam participado da etapa anterior. Esse foi aspecto que contribuiu para enormes dificuldades da implantação, pois os chamados burocratas de rua, não conheceram previamente o projeto do *campus*, a dinâmica da sua constituição, os acordos, as negociações, os atores envolvidos, em fim, todas as decisões ocorridas na fase de discussão da criação do *Campus* do Litoral Norte.

Essa dissociação no processo de políticas públicas entre formuladores e implementadores, de acordo com Carvalho e Barbosa (2011), aumenta a chance de fracasso da política a ser executada. Uma vez que o sucesso ou não do programa depende dos seus implementadores, pois é preciso se certificar se os mesmos estão preparados e dispostos para superar os obstáculos, mesmo que esses pareçam difíceis, para alcançar as metas definidas.



### 4.3.2 O processo de criação e implantação dos cursos

Dentre os objetivos que justificaram a implantação do *Campus* IV da UFPB, destaca-se a preocupação de capacitar a população das regiões mais pobres do Estado. Seguem as informações constantes no projeto de criação e implantação do *Campus* do Litoral Norte, que fez um diagnóstico das condições de vida população na região que iria receber o *campus*:

O novo *campus* da UFPB localizar-se-á na região da Mata Paraibana. Mais precisamente, as suas instalações serão implantadas nas cidades de Mamanguape e Rio Tinto, na microrregião Litoral Norte. **A sua atuação será voltada às necessidades da vida educacional, cultural, social e econômica dos 396.338 habitantes das microrregiões Litoral Norte e Sapé e dois municípios vizinhos.** Essa sua área de abrangência envolve **22 municípios [...]** **As condições de vida da população dos municípios do Litoral Norte estão entre as piores da Paraíba:** expectativa de vida de 58,7 anos; mortalidade infantil de 67,4 por 1.000 crianças de até um ano nascidas vivas e taxa de analfabetismo de 46,0% da população de 15 anos ou mais. **A precariedade desses seus indicadores sociais sintetiza-se no seu correlato IDH de 0,56, bastante inferior ao IDH do Estado que era de 0,66.** Os indicadores sociais da microrregião de Sapé eram ainda mais adversos. A sua expectativa de vida era de 57,4 anos, a sua taxa de mortalidade infantil era de 73,5 crianças por 1.000 de até um ano nascidas vivas e a sua parcela da população de mais de 15 anos analfabeta era de 45,1%. Associado aos principais aspectos desse quadro desalentador, o seu IDH de 0,55 era o mais baixo.

A partir desses dados, a UFPB foi bastante assertiva em apontar essa realidade difícil de atraso dessa região e vislumbrava que a implantação de um *campus* nessa região seria uma grande contribuição para dar condições mínimas de começar a superar essa condição de subdesenvolvimento.

Para superar essa condição de aprofundamento no desequilíbrio econômico e social entre as regiões paraibanas, a solução desse problema, passaria pela interiorização do ensino superior, uma forma de contribuir positivamente seria a criação de novas instituições universitárias federais (POLARI, 2012).

O projeto de criação do *campus* previa inicialmente a oferta dos seguintes cursos de graduação: Ciências Contábeis, Secretariado, Hotelaria, Sistemas de Informação, Pedagogia e Gestão e Negócios em Mamanguape. Engenharia de Pesca, Design, Ecologia, Licenciatura em Geografia, Licenciatura em Matemática e Licenciatura em Computação em Rio Tinto. Essas escolhas começaram a ser definidas a partir do encontro promovido pela UFPB em Mamanguape, em agosto de 2005, onde foram sugeridos alguns cursos como Pedagogia e Gestão Ambiental.

Buscando atender as necessidades da microrregional **sem duplicar cursos dos campi de João Pessoa, Areia e Bananeiras** e, ao mesmo tempo, preocupando-se na criação de **cursos novos diferenciados dos já existentes**, na perspectiva de aproveitamento da UFPB, considerou-se, também, a criação de cursos de licenciatura em Ciência da Computação, Ciências da Informação, Design, Secretariado, Gestão e Negócios, Engenharia de Pesca (aquicultura marinha), Hotelaria, Ciências Contábeis - além daqueles sugeridos na região do dia 15 de agosto - todos com um alto grau de convergência na ordem apresentada, razão porque se espera que a formação dos futuros egressos venha a contribuir com o desenvolvimento regional sustentável. (RELATÓRIO DO PARECER/CONSUNI/2006).

A UFPB justificou a escolha dos cursos levando-se em consideração a possibilidade de contribuir com o fomento e melhoria da educação básica dos municípios das microrregiões Litoral Norte e Sapé, assim como aproveitar a capacidade e vocação econômica regional. Houve também a preocupação em evitar a concorrência entre cursos da UFPB, principalmente em relação ao *Campus* de Areia, conforme inquietação do representante dessa cidade na reunião do CONSUNI. Mesmo com esses questionamentos, a criação do *campus* IV foi aprovado por unanimidade pela comunidade acadêmica, representada naquele momento pelo referido conselho superior, que mostra a concordância desse órgão compostos por todos os segmentos da universidade em apoiar esse projeto de retomada de interiorização da UFPB.

Em seguida, o Senhor Presidente passou a palavra ao conselheiro Divan Soares que informou da realização de uma reunião no CCA na qual foi discutido o Campus do Litoral Norte. Disse que o Centro de Ciências Agrárias não se opunha à criação do Campus, mas via uma restrição quanto ao Curso de Ecologia, já que o Centro iniciara há cinco anos uma discussão para criar um curso de Ecologia no CCA, mas chegara à conclusão de que o momento não era apropriado, pois a profissão de ecologista ainda não era regularizada. **Disse que havia uma preocupação quanto à similaridade dos cursos, mas que, de forma alguma, o CCA seria oposição ao Campus do Litoral Norte.** O Senhor Presidente disse que a criação do Curso de Ecologia apresentava coerência com relação aos cursos que seriam implantados: Engenharia de Pesca, Antropologia e Cultura Indígena e Ecologia, levando em conta ser uma região de reserva indígena e ecológica e que estes foram pontos altos na análise do mérito do projeto feita pelo MEC. **Disse ainda que, na oferta de cursos, a intenção não era duplicar o que já existia na UFPB e sim projetar o futuro, com base no PDI para quatro anos**, onde não constava uma proposta concreta do CCA de criação do curso de Ecologia e sim de Medicina Veterinária. (ATA DA REUNIÃO DA CRIAÇÃO DO CAMPUS IV/CONSUNI/2006).

O curso de Engenharia de Pesca não foi implantado, pois de acordo com os entrevistados seria um curso que exigiria uma infraestrutura e teria um custo alto além de possibilidade de não encontrar professores adequados a esse curso. Além disso, optou-se por

não implantar o curso de Gestão e Negócios, e o curso de Geografia que foi substituído por antropologia.

**O curso de Engenharia de Pesca, eu tenho conhecimento que ele foi considerado um curso muito caro**, é...que inevitavelmente teria de ter uma base é marítima..., uma base instalada na costa pra um laboratório pelo menos instalado na costa ... então seria um processo, uma questão muito cara para arcar com um laboratório litorâneos, com equipamentos de pesca [...] **Antropologia, a intenção seria Antropologia e Culturas Indígenas.** De início porque a região tem essa possibilidade de, tem esse, essa população indígena na região e o curso de Letras auxiliaria também na questão pedagógica dos professores da região, da região dos, auxiliaria nos cursos de extensão. (ENTREVISTADO 1).

De acordo com Teixeira (2002), como as políticas públicas são um processo dinâmico, com negociações, pressões, mobilizações, coalizões de interesses, a presença da sociedade civil torna-se fundamental, tendo em vista que há uma diversidade de interesses e visões diferentes que precisam ser debatidas, confrontadas, negociadas, para chegar a um consenso mínimo. Dessa forma, a sociedade civil tem se articulado em suas organizações representativas em espaços públicos, para construir alternativas nos campos de atuação do Estado e disponibilizá-las ao debate público, participando muitas vezes na implementação e gestão. Cabe destacar a particularidade na implantação do curso de Letras, que surgiu a partir da mobilização da região, como segue nos relatos dos entrevistados 8 e 9.

Letras foi um negócio interessante, é nos temos um curso lá de Secretariado, Pedagogia, e esses cursos começaram a dar certo, **assim dentro da região e os próprios professores lá sentiram a necessidade de entrar nessa área de letras**, e foi o próprio pessoal de Mamanguape quem opinou, vamos colocar letras. (ENTREVISTADO 8).

[...] outra questão é que Letras, é o curso que precisaria aqui, que tem carência muito grande em função da necessidade da região, **se pensou e se viu juntamente com todos os professores de uma mudança no projeto original.** Alguns defendiam a questão da continuação de Engenharia de Pesca, a reitoria tinha uma proposta de fazer mudanças, nem queria letras, **mas foi uma pressão de toda a comunidade acadêmica, sobretudo dos docentes, em função da necessidade** e tem hotelaria, gastronomia, também sugeriu-se para aproveitar todo, uma parte dos equipamentos e tudo mais que já temos no cursos de Hotelaria....ser suporte para Gastronomia. (ENTREVISTADO 9).

O curso de Letras, a princípio obteve boa receptividade perante os vestibulandos, já que nos dois anos de oferta de vagas teve uma média acima de quatro pessoas por vaga. Segue

a concorrência dos cursos ofertados no *Campus* Litoral Norte desde a primeira oferta de vagas em 2006, que iniciou com 6 cursos, até 2013 com a primeira oferta de vagas para o curso de Gastronomia, bem como as médias desses cursos durante esses anos. Assim, depois de sete anos a UFPB completa a implantação dos doze cursos previstos para o *campus*, mesmo com algumas alterações.

**Quadro 8** - Concorrência do Vestibular dos cursos do Litoral Norte no período de 2006 a 2013

CURSO - LOCAL	RELAÇÃO CADIDATO/VAGA							
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Ciências Contábeis - MM <sup>8</sup>	8,58	0,71	4,48	3,4	4,1	4,9	7,9	9,2
Hotelaria - MM	4,28	0,58	1,87	1,7	1,4	2,3	2,5	2,8
Secretariado - MM	5,55	0,89	2,38	2,4	2,8	4,5	6,4	7,00
Pedagogia - MM	-	0,38	4,44	4,00	5,6	8,2	12,5	12,4
Letras <sup>9</sup> - MM	-	-	-	-	-	-	5,3	4,5
Gastronomia - MM	-	-	-	-	-	-	-	6,8
Ciências da Computação - RT <sup>10</sup>	6,10	0,65	3,49	2,1	2,2	2,2	3,7	2,9
Ecologia - RT	7,00	0,73	3,37	2,4	2,2	2,9	3,3	3,00
Matemática - RT	3,73	0,29	1,53	1,00	1,3	2,3	2,8	3,00
Design - RT	-	1,18	3,9	3,8	3,5	4,6	6,5	8,6
Antropologia - RT	-	0,48	3,96	2,5	2,4	2,9	4,00	4,2
Sistemas de Informação - RT	-	0,20	3,18	2,7	3,4	3,4	4,2	3,8

Fonte: Elaborado a partir de dados da COPERVE/UFPB (2013)

Sabe-se que poderiam ocorrer mudanças por diversos fatores, tendo em vista a complexidade de implantar um *campus*, sobretudo pela pretensão de ter 12 cursos implantados em dois anos. Entretanto, faltou maior perspicácia na definição de alguns cursos, tendo em vista mudanças ocorridas, pois três cursos inicialmente previstos - Geografia, Engenharia de Pesca e Gestão e Negócios - não foram implantados. Os cursos de Antropologia, Letras e Gastronomia, foram definidos posteriormente.

Mas isso, não tira o mérito dos cursos atualmente existentes, haja vista, a concorrência média ser razoável para a maior parte dos cursos, principalmente a partir de 2008, como pode ser verificado, nos cursos de Ciências Contábeis, Pedagogia, Letras, Design, que têm uma média acima de quatro candidatos por vaga, situados entre os mais concorridos. A primeiro vestibular para o *Campus* IV ocorreu em 2006, na forma de vestibular especial. Em 2007, foi

<sup>8</sup> Mamanguape

<sup>9</sup> O curso de Letras teve a sua primeira oferta de vagas no vestibular 2012 e Gastronomia em 2013.

<sup>10</sup> Rio Tinto

a primeira vez que o vestibular contemplou junto com os demais *campi* as vagas para o Litoral Norte, com uma baixa concorrência não despertou o interesse dos candidatos, mas essa realidade começou a mudar desde o vestibular de 2008.

Os cursos de Ciências Contábeis, Secretariado, Pedagogia, Matemática e Design tem mostrado um crescimento na atratividade, sobretudo a partir de 2008, indicando a receptividade dos candidatos a esses cursos. Letras é a segunda vez que faz parte do vestibular do Litoral Norte, mas já apresenta uma boa concorrência e Gastronomia teve a primeira oferta de vagas em 2013, com uma concorrência de mais de seis candidatos por vaga, mas ainda é precipitado fazer qualquer análise. Ciências da Computação, Ecologia, Antropologia e Sistemas de Informação, têm mantido uma concorrência média em cerca de dois e meio candidato por vaga. Apesar de não serem os mais disputados cursos do *campus*, esses são importantes para o desenvolvimento da região.

Além do fato de já existir o mestrado em Ecologia e Antropologia, e em breve estará funcionando o mestrado profissional em Letras. Há que se destacar também que os cursos de Ciências da Computação e Sistemas de Informação receberam ótimos resultados na avaliação do ENADE, com nota máxima, conforme informação a seguir:

**Os cursos de Sistemas de Informação e Lic. em Computação do Campus IV obtiveram ótimos resultados no Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade)** que avalia o rendimento dos alunos dos cursos de graduação, ingressantes e concluintes. Os dois cursos obtiveram o melhor desempenho entre os cursos de TI da Paraíba, considerando o conceito CPC (Conceito Preliminar do Curso) que é composto pelas variáveis: avaliação de desempenho de estudantes, infraestrutura, recursos didático-pedagógicos, corpo docente. Entre todos os cursos da UFPB, foram os únicos que obtiveram nota 5 no conceito do CPC. Além disso, o curso de SI obteve o 4o. melhor conceito entre os cursos de sistemas de informação do Brasil, e o 10o. melhor conceito considerando todos os cursos de TI do Brasil. (SI.DCE/NOTÍCIAS. 07/12/2012).

Esses resultados positivos nas avaliações desses dois cursos, assim como o início da pós-graduação. Há que se destacar que não se previa durante a implantação esse nível de ensino, foi uma ação emergente, conforme entrevistado 9. Isso mostra uma perspectiva de consolidação dos vários cursos e de forma mais ampla do próprio *campus*.

Nos primeiros vestibulares foi percebido um pequeno número de pessoas da região de abrangência no *campus*, justamente oposto ao que se pretendia, que era atrair e qualificar o pessoal a região. Isso se justifica pela proximidade de João Pessoa, pois muitos alunos vinham das cidades da grande João Pessoa para estudar no Litoral Norte, assim como o baixo nível

educacional do jovens da região, e, por conseguinte a dificuldade de passarem no vestibular. A saída encontrada foi iniciar um cursinho pré-universitário para ajudar as pessoas daquelas cidades polarizadas pelo *campus* a entrar na universidade, como relatou os entrevistados, essa iniciativa de grande repercussão para ingressos de alunos das cidades vizinhas à universidade.

Montamos um curso pré-universitário lá, **que foi um grande lance pra favorecer**, favorecer no bom sentido, digo pra ajudar a aprendizagem do pessoal do segundo grau que era ruim, a universidade bancou esse curso... tinha uma...parceria com as prefeituras, mandava os monitores, a prefeitura mandava o transporte e quando não mandava o próprio centro se encarregava de deixar e os monitores eram alunos...selecionavam os alunos melhores...acho que deve ter em torno de mais de 3000 alunos naquelas duas cidades estudando e a maioria é daquela região do litoral norte, que no início não era, se reclava....pra gente melhorar balancear isso aí, vamos ter que interferir no segundo grau, vamos ajudar esse pessoal a chegar, não posso botar um aluno dentro da universidade sem ele fazer o vestibular, mas ajudando ele a estudar, a se capacitar e passou e começou a passar e começa a chegar lá....e o pessoal corre atrás.[...] **Não estava nem previsto, mas tem um professor que hoje é vice-diretor, Lusival Barcelos, que ele é um entusiasta, é um pedagogo, um excelente professor**, ele começou a questionar, mas nós podemos fazer um cursinho pra ajudar....e aí começou a **querer ajudar a parte indígena** porque tem uma tese de doutorado feito lá nas aldeias, ele tem muita participação com os índios e a partir disso aí compramos a ideia, faça o cursinho que a gente banca, e aí ele correu atrás e eu ajudei e tal e montamos o cursinho e deu certo, hoje, ainda está lá, todo ano tem uma aprovação muito boa, então por quê? **Porque começamos a ajudar os alunos a se preparar para o vestibular.** (ENTREVISTADO 8)

**Aqui quando nós começamos tinha 80/90% de alunos de João Pessoa, hoje nós temos de 70 a 80% de alunos da região. Em 2007 eu comecei um cursinho pra indígena, para os indígenas entrarem na universidade**, e aprovei um aluno em 2007, em 2008 eu consegui aprovar 18 alunos, o cursinho fez uma parceria com o município de Marcação, em 2009 o reitor sugeriu que nós pudéssemos fazer com algumas outras cidades, expandir pra sete cidades, nós aprovamos 230 de uma pancada só, 2010 continuamos, nós fomos pra 11/12 cidades, 11 cidades em 2011 fomos para 12 cidades, 2009, 10, 11 e 12 é isso, 2009, 2010, 2011, em cada ano nós aprovamos em média 300 alunos, 300 ou 350 e é 2012, nós não temos o resultado ainda, mas nós fomos em 12 municípios com o cursinho, com cerca de 2.000 alunos, nós temos ao longo do ano pra tentar entrar na universidade, nós chegamos a 900 alunos em 3 anos, provavelmente este ano nós passaremos de 1.200, 1.300 alunos que são daqui da região e que não teriam condições de estudar se não fosse essa possibilidade que o cursinho oferece de inclusive social. (ENTREVISTADO 9).

No caso da iniciativa desse professor em dedicar-se ao propósito de buscar superar as dificuldades dos alunos da região, que no cenário de 2007, encontravam enormes dificuldades de acesso à universidade, a qual foi criada com o objetivo de atendê-los.

Para Carvalho e Barbosa (2011), o sucesso ou o fracasso de um programa depende essencialmente dos implementadores, pois quando estes estão preparados para superar as adversidades surgidas na implementação aumentam as possibilidades da política pública atingir o seu objetivo.

Ainda de acordo com o entrevistado 9, o cursinho pré-universitário "**é um projeto que não tem tamanho de envergadura cidadã...o projeto é fantástico, eu mexo com 90 alunos nossos que vão em 22 municípios**". Mesmo tendo enormes dificuldades de gerenciar a logística para que os alunos-professores cheguem aos vários municípios da região de abrangência do *campus*, inclusive chegando até a cidade de Bahia Formosa no Rio Grande do Norte. Mas o mesmo demonstra bastante satisfação pelo trabalho realizado, mas levantou dúvidas sobre a sua permanência na liderança desse projeto, tendo em vistas as dificuldades, "então eu trabalho na força, na raça, na garra, e é um trabalho cidadão, **eu faço isso por dimensão humana cidadã, eu acho que a única forma de efetivamente dar pra o pessoal da região gestos concretos para eles usufruírem de uma universidade de excelência com a UFPB**".

O entrevistado 9 justifica todo esse esforço, pois é para que esses estudantes da região possam estar dentro da universidade, e cita o exemplo de como é a sua atuação diante dos municípios, descreve um pouco da sua experiência a frente desse cursinho.

[...] em 2010 eu cheguei a Araçagi, nós aprovamos 62 alunos, 2011 foram 58, 2012 por volta de 50, foram 150 alunos em 3 anos, **muda tudo na cidade**, não chegava nem a 15 alunos que tinha aqui. Então traslado, transportes para vir pra cá, ônibus, **cria uma ebulição na cidade**, a mesma coisa em Mataraca, a mesma coisa em Jacaraú... então eu falo assim que, eu me sinto orgulhoso no sentido de fazer um trabalho de ver pra mim, é um dos trabalhos que mais emoção dá...mas na vida, um dos maiores marcos, um dos melhores marcos, **é a questão da aprovação na graduação**, eu já terminei 4 especializações, um mestrado e doutorado, **mas nenhum se compara a quando você passou no vestibular, esse rito de passagem, é assim marcante, chocante, é...não tem descrição, pra família, o meu filho passou numa federal e pra aqui, pra região, você está na federal!** Você não está gastando, você tem dentro de casa excelentes profissionais, com excelentes cursos, eu falo com uma instituição de excelência, **então isso é mudar toda uma trajetória de vida**, é dar oportunidades jamais pensada, **é possibilitar um sonho que você não vislumbra de jeito nenhum**.

De acordo com Lotta e Pavez (2010), os implementadores situados no nível mais próximos dos destinatários das políticas públicas exercem influência na implementação, visto

existir a liberdade de fazer escolhas alocativas, pois adaptam critérios, julgam situações específicas com o seus próprios critérios e valores referenciais, não se limitando a regras existentes previamente, dessa os agentes da implementação adaptam a política pública ao contexto local. Isso ficou bastante evidente na implementação do *Campus* do Litoral Norte, quando diversas iniciativas emergiram, como as mudanças de cursos, o cursinho pré-vestibular, os locais do *campus*, a ofertas de cursos de especialização *latu sensu*, bem o surgimento dos cursos de mestrado, ainda no período de implantação do *campus*.

Mesmo sendo o cursinho um projeto importante para os municípios que podem formar parcerias, nem sempre essa relação há boa receptividade pelos gestores, uma vez que o entrevistado alega dificuldades de acesso na hora de formar as parcerias com as prefeituras, conforme seu relato a seguir:

Eu fui a vários secretários e disse assim: eu venho, o secretário me expulsou e eu fiquei na cidade, o prefeito também e eu fiquei pelos alunos, então é uma situação atípica. Por exemplo, Pedro Régis, o secretário falou assim, não tem condições professor, não tem, não tem, não tem, o prefeito falou não tem, não tem, não tem, não tem, mesmo assim em Jacaraú, **eu continuei com o cursinho pra que os alunos tivessem condições pra poder ter acesso ao ensino superior, eu acho isso assim extraordinário** (ENTREVISTADO 9)

Nesse sentido Brynard (2000 *apud* Carvalho e Barbosa, 2011) assegura que o compromisso dos *street-level bureaucrats* é notadamente decisivo, tendo em vista a sua posição privilegiada em relação à proximidade com os problemas, já que as prioridades são definidas não apenas pela organização, mas igualmente pelos burocratas que veem as necessidades dos usuários, pois usando o poder discricionário que sempre dispõem, podem influenciar decisivamente a implementação da política pública.

A partir da experiência mostrada, da persistência do professor do *campus* IV, do entrevistado em buscar por todos os meios para que os estudantes da região próxima à universidade, nas cidades de Rio Tinto e Mamanguape, possam de fato ter condições de concorrer com possibilidades de aprovação às vagas disponíveis, e assim alcançar o que se propôs, o Governo Federal ao criar o Programa Expandir, e a própria universidade junto com os municípios de aproximar das regiões mais carentes de formação de nível superior, não só isso, também vislumbra-se a concretização de mudanças nas vidas de muitas pessoas que estão distantes dos grandes centros e certamente estariam fadadas a mínimas possibilidades de ter acesso a uma universidade pública, se não a concretização dessa política pública de expansão e interiorização do ensino superior público.



### 4.3.3 Impactos da criação do *campus*

Mesmo não sendo o foco desta pesquisa, emergiram das entrevistas os impactos causados pela implantação do *campus* do Litoral Norte nas cidades de Rio Tinto e Mamanguape. Os entrevistados convergem nos discursos, no sentido de identificar os benefícios para essas duas cidades que receberam o *campus*. Destacam-se a valorização imobiliária, o impacto no comércio, ou seja, um ganho econômico significativo para os dois municípios, além do acesso facilitado dos estudantes dessas cidades ao local da universidade que se encontra mais próximo.

**A gente pode visualizar o aquecimento do comércio local**, por quê? Quando você traz um *campus* universitário, você gera um fluxo de estudantes naquela região que antes não tinha fluxo de pessoas propriamente de indivíduos que vão consumir daquela região... a gente percebeu a **abertura de novos restaurantes**, a gente percebeu a ampliação dos restaurantes que existiam. **A gente percebeu a oferta de aluguel de imóveis**, é, o aluguel de imóveis, teve um aumento também do aumento, digamos assim, no número de imóveis e na remuneração por esse aluguel na locação de imóveis. É, **empresas de transportes** começou a ter muito mais é indivíduos circulando nessas empresas e aí de um número de viagens também aumentou dessa empresa e conseqüentemente, novos empregados tiveram que ser contratados por essas empresas locais, é principalmente, isso, o comércio e os serviços é tiveram ampliação imediata. (ENTREVISTADO 1).

As cidades de Rio Tinto e Mamanguape entraram na lista de poucas cidades do interior da Paraíba que têm um *campus* de uma universidade pública e com isso agregam fatores econômicos, políticos, culturais e sociais, que deram maior visibilidade a esses municípios, principalmente na região próxima conhecida com Vale do Mamanguape, como pode ser observado nos relatos dos entrevistados a seguir:

O primeiro benefício mais evidente, a valorização mobiliária, o preço dos terrenos, o preço dos aluguéis..mas, o primeiro benefício foi esse, a valorização imobiliária. Depois, o acesso, **a facilitação do acesso ao ensino superior para as pessoas residentes nesses municípios**. E a universidade teve uma coisa muito positiva, porque a universidade foi e procurou dar condições aquelas pessoas que queriam ingressar no ensino superior, dá condições a essas pessoas de passarem no vestibular, porque a universidade levou a iniciativa dos cursinhos. (ENTREVISTADO 7).

Eu acho que, é que a população ao redor teve um...de ambas as cidades tiveram um, um crescimento econômico e de diversas formas porque a região, nessas cidades, o aluguel subiu muito, surgiram novos comércios...alimentação, transporte, entendeu? **Aquela região em torno das**

**duas cidades teve um ganho econômico**, entendeu? Então, pra ambas as cidades, eu acho que absorveu esse, essa massa de estudantes, professores, servidores, que utilizam, o comercio daquela região, entendeu? (ENTREVISTADO 6).

Aí você tem...**ambas estão faturando vamos dizer, no bom sentido, a presença desse *campus* lá...** na cidade hoje de Rio Tinto ou a cidade de Mamanguape, se fizer um estudo socioeconômico, vai perceber a evolução da cidade, será muito grande. Tinha uma empresa de ônibus, ela estava quebrada a Rio Tinto, hoje até Guarabira já encampou a linha de Guarabira, por quê? porque precisou colocar ônibus, comprar, investir, porque tinha público! tem o alunado ainda, um bom alunado da região metropolitana de João Pessoa e ele vai e volta todo dia, alguns ficam lá, mas a maioria vai e volta, geram desenvolvimento, alugam casas, tem a parte da alimentação, tudo gera dinheiro nessas questões indiretas. (ENTREVISTADO 7).

Porque eu sempre digo o seguinte: **o ganho maior da região não é a parte acadêmica é a parte do desenvolvimento da região....**hoje o comércio de Rio Tinto, o comércio de Mamanguape é bem superior... Mas consolidou a parte econômica social das duas cidades, elas foram muito bem atendidas diretamente pelo *campus*...e no futuro à medida que o *campus* vai se consolidando vai aumentando algumas questões, parte para uma pós-graduação, isso aí...o número de alunos, funcionários e professores, ali tudo gira muita...muita a parte econômica. (ENTREVISTADO 8).

O entrevistado 9, vice-diretor do *campus*, exerce suas atividades nesse local desde o inicio, já tem uma considerável experiência como docente, além de já ter desenvolvido várias pesquisas mesmo antes mesmo da criação do *campus* nessa região. Assim, descreveu com bastante propriedade, o que significa o *Campus* do Litoral Norte da UFPB para esses municípios.

**É tudo na região....A UFPB é a instituição de maior de maior credibilidade na região, não tem nenhuma outra que tenha tanta credibilidade como nós**, aqui nós temos o pessoal do IBAMA, aqui nós temos o Ministério Público, nós temos a defensoria pública,tem várias instituições, **mas com repercussão como a UFPB, nenhuma**, porque nós somos quase 3.000 estudantes, tira a universidade de Mamanguape e Rio Tinto para, sobretudo Rio Tinto que é uma cidade menor. A cidade de Mamanguape, ele polariza por causa do comércio e tudo mais, mas o estudante universitário dá uma outra movimentação em todos os sentidos e **muda a concepção também da cidade em relação a sonhos, a desejos, a convicções, a esperança da juventude**, que aqui você anda na cidade tem universitário o tempo todo, todo o tempo, por exemplo, toda quinta, tem a quinta universitária, então só tem universitário na cidade, a cidade respira ensino superior. Então isso muda tudo uma.....um imaginário coletivo, tanto em Mamanguape como em Rio Tinto, como nas cidades vizinhas. (ENTREVISTADO 9).

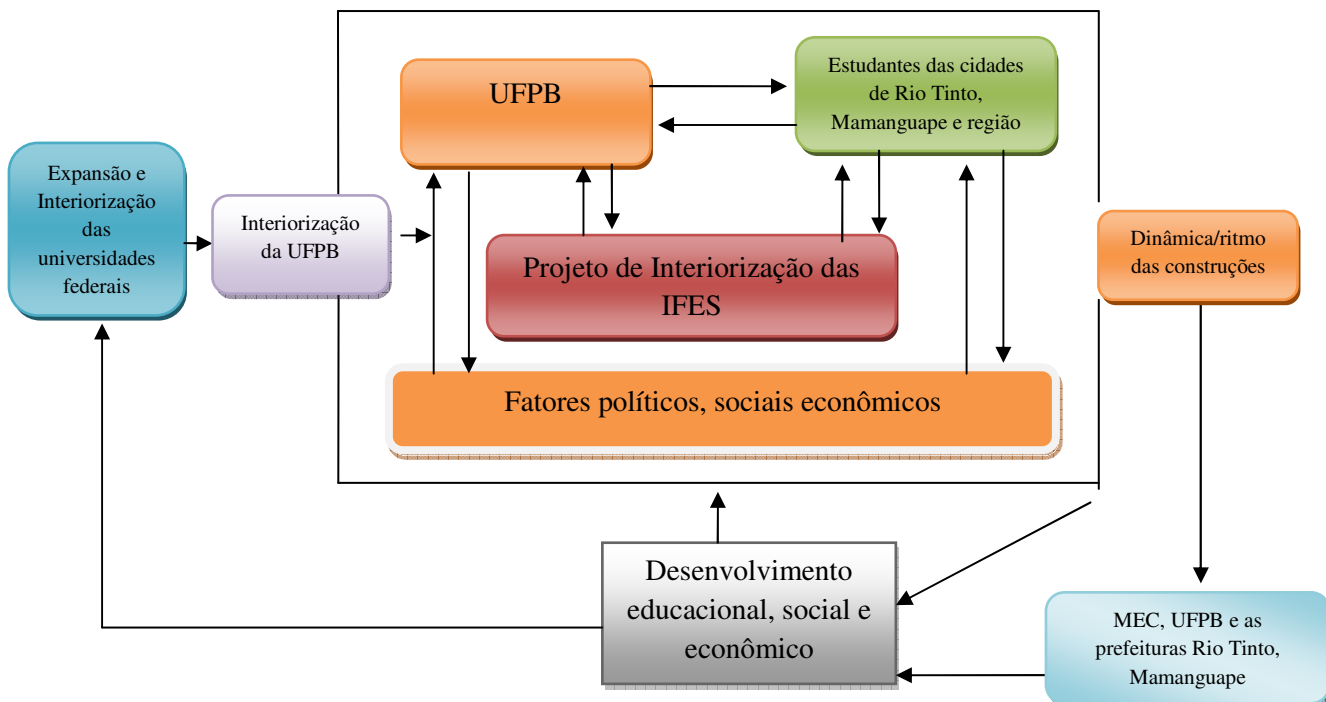
Mas os benefícios não foram apenas para as cidades que receberam o campus, a própria UFPB ganhou, ao interiorizar novamente, pois aumenta o seu alcance, já que significa mais cursos, alunos, professores e técnicos. Assim, a universidade aumenta o seu tamanho e consolida-se como cada vez mais com uma instituição *multicampi*, como apontou o entrevistado 1.

[...] é benéfica pra UFPB porque é... ela **passa ter maior visibilidade local, ela passa a ter maior visibilidade regional**. A expansão ela traz não só benefícios é... de aprendizagem, mas também ela traz os frutos de quanto à imagem da instituição, a imagem da instituição, sendo uma instituição que não só atinge as capitais, mas, atinge a região do Estado, e pode se tornar referência local no ensino superior, ela também passa, transmite uma imagem boa em nível nacional também. (ENTREVISTADO 1).

Em resumo, a respeito dos impactos do *Campus* do Litoral Norte na região do Vale do Mamanguape, mostram-se bastantes significativos. Ao longo desses setes anos desde a criação das unidades acadêmicas nas cidades em Rio Tinto e Mamanguape, esses municípios tiveram ganhos muito além da parte acadêmica. Pois, além de proporcionar formação acadêmica para estudantes oferecendo cursos para qualificar e desenvolver a região, a universidade trouxe consigo um agregado de possibilidades de negócios, sobretudo no comércio e serviços, conduzido pela dinâmica da universidade em cidades do interior. Já que circulam em torno da universidade, mais de 2.500 alunos, cerca de 150 professores e 50 técnico-administrativos que alteraram a dinâmica dessas duas cidades, além de empregos indiretos em atividades-meio que surgiram no próprio *campus*.

Segue a figura 9 com adaptação do modelo de Smith (1973), representando o processo de implementação do *Campus* do Litoral Norte, após as análises, com as interações e principais fatores determinantes desse processo.

**Figura 9** - Adaptação do modelo de processo de implementação de Políticas Públicas de Smith



**Fonte:** Adaptação de Smith (1973)

No quadro acima foi apresentado o resultado desta pesquisa, assim foi preenchido o modelo do processo de implementação de Smith. Este iniciou com o processo de decisão política que foi a expansão e interiorização das universidades federais e terminou o ciclo com o feedback do referido processo, que foi o desenvolvimento educacional, social e econômico da região abrangida pela implantação do Campus do Litoral Norte.

## 5 CONCLUSÕES

As transformações efetivadas na área de educacional no Brasil, com a criação de diversos programas governamentais nas últimas duas décadas, tem propiciado que um número cada vez maior de pessoas tenham acesso ao ensino superior. Na ampliação de ofertas de vagas no ensino superior público, o governo federal criou o Programa Expandir a partir de 2005 com o objetivo de levar às cidades do interior do país novos *campi* das universidades federais. É nesse processo de expansão e interiorização das universidades públicas que se insere a criação do *Campus* do Litoral Norte pela UFPB.

Esta dissertação buscou analisar e entender os alcances, bem como os limites apresentados no caminho percorrido pela UFPB, no processo de implementação de um novo *campus*. Assim, buscou-se identificar os principais elementos constitutivos que prevaleceram nessa tarefa, que se mostrou difícil para superar os obstáculos advindos desde a sua decisão inicial de criar uma nova unidade acadêmica no interior do Estado, até a sua conclusão que se aproxima da sua plenitude, conforme definido pelo projeto inicial.

Nesse sentido, a UFPB com a criação do *Campus* do Litoral Norte contribui de forma positiva para buscar reverter os desequilíbrios econômicos e sociais existentes na Paraíba. Uma vez que com a interiorização do ensino superior de qualidade para uma região carente desse nível de ensino como destacou Polari (2012), está colaborando para que esse Estado dê um salto quantitativo e qualitativo na educação superior e propicie desenvolvimento, não só estadual, mas também regional e nacional.

Com relação aos objetivos específicos delineados na dissertação, o primeiro buscou situar a criação do *Campus* do Litoral Norte na política de expansão do ensino superior público federal. Por meio desse objetivo, verificou-se que a UFPB se posicionou de forma bastante positiva, foi uma decisão acertada, mesmo já contando com mais de cinco décadas de atuação no ensino superior no interior do Estado da Paraíba, ao retomar a interiorização, expandindo suas atividades acadêmicas para o Vale do Mamanguape, uma região considerada pobre, carente na economia, na educação, na saúde e em tantas outras áreas. Ao definir que nas cidades de Rio Tinto e Mamanguape seria implantado um *campus*, fez com que esses municípios entrassem no mapa da inclusão da educação de nível superior e contribui decisivamente para que mais pessoas que residem na região que abrange o *Campus* do Litoral Norte, possivelmente estariam com possibilidades restritas de acesso ao ensino superior, tivessem a oportunidade de ingressar numa universidade pública.

Buscou-se, no segundo objetivo, descrever os aspectos político-institucionais no processo de implementação do *Campus* do Litoral Norte. Percebeu-se nesse aspecto que processo de implementação do *Campus* IV pode ser visto sob as seguintes perspectivas como segue: uma forte atuação política, principalmente na etapa de elaboração do projeto de criação do *campus*, pois não houve consenso político sobre a cidade que receberia o *campus*, por essa razão, optou-se pela sua separação para os dois municípios, essa decisão foi um divisor para a estrutura acadêmica atualmente existente. Os autores denominam esse processo de dependência de trajetória, assim mostram que o desenvolvimento das instituições ao longo da história são dependentes das suas escolhas de hoje, pois não define só o presente, mas o futuro a partir dessas escolhas. Neste caso estudado, a trajetória de desenvolvimento do *Campus* do Litoral Norte é dependente dessa divisão em duas cidades, que tem ocasionado ao longo de quase uma década de existência uma série de problemas de gerenciamento. Mas a criação desse *campus* foi uma ação estratégica de enorme relevância não só educacional, como seria mais óbvio esperar, mas também, social e econômica.

Ficou evidente que no processo de implementação do *Campus* do Litoral Norte, teve fragilidades nos elos entre as instituições. Quanto aos municípios de Mamanguape e Rio Tinto, conseguiram atender a parte que lhes competia, que foi providenciar o terreno para a construção do *campus*. Entretanto, a demora em disponibilizar o local comprometeu o tempo previsto para implantação. O programa Expandir foi criado de forma que envolveu o governo federal, as universidades federais e municípios. Para Rua (2009), uma política quando abrange diferentes níveis de governos e em diferentes regiões do país, a implementação pode se mostrar problemática, pois muitos fatores dificultam a interlocução entre as instituições parceiras, já que o controle se torna mais complexo. Portanto, é necessária cooperação entre as organizações parceiras, para que a cadeia existente entre elas funcione, pois se isto não acontecer, pequenas deficiências podem acabar levando o fracasso da política implementada.

O terceiro objetivo buscou descrever os aspectos técnico-administrativos no processo de implementação do *Campus*. Verificou-se que faltou um planejamento adequado, tendo em vista uma série de dificuldades na implantação do *campus*, sobretudo na execução das obras. As dificuldades surgiram a partir do governo federal, por meio do MEC que não liberou vagas de docentes e técnico-administrativos na quantidade esperada e no tempo adequado. A UFPB teve enormes dificuldades de gerenciar a implantação, quando se deparou com problemas práticos da implementação, principalmente para lidar com o ritmo das obras na construção do *campus*, tendo em vista a insatisfação de toda a comunidade acadêmica das duas unidades na condução dessa etapa.

O processo de implementação de uma política pública, não se limita a execução de um plano, mas constitui-se em ambiente de ambiguidades, onde as decisões dos implementadores dotados de discricionariedade, não só influenciam, mas são decisivos na implementação da política, assim, o sucesso dos programas executados dependem da forma como os agentes conseguem cumprir as metas previstas.

Nesse sentido os implementadores situados nos níveis administrativos mais próximos dos usuários do *campus* do Litoral Norte tiveram que lidar com enormes dificuldades para conseguir dar ritmo às etapas previstas na implantação do *campus*. Tendo em vista a decisão de construir o referido *campus* em duas cidades dificultou muito a implantação do *campus*, principalmente pela ausência de um planejamento estruturado que desse a devida orientação nas ações decorrentes dessa forma de organização acadêmica definida pela UFPB, um *campus* dividido para dois municípios. Assim, a UFPB não conseguiu gerenciar de forma satisfatória a etapa de implantação do *campus*.

O quarto e último objetivo foi analisar a relação da UFPB com os atores da sociedade na implementação do *Campus* do Litoral Norte. Percebeu-se que houve um acentuado diálogo com a comunidade no processo de implementação dessa unidade acadêmica. Essa interação aconteceu pelo menos em três momentos: uma reunião na cidade de Mamanguape na etapa anterior a elaboração do projeto do *campus*, na reunião do CONSUNI com a comunidade acadêmica e na implantação, com vários momentos de discussões com diversas organizações para debater assuntos relacionados ao *campus*. Essa dinâmica de interlocução com a comunidade anfitriã do *campus* e acadêmica mostrou-se bastante positivo.

Mesmo com limitações e causando enormes transtornos para a comunidade acadêmica, o *Campus* do Litoral Norte aproxima-se da fase de conclusão da implantação completa. Pode-se evidenciar os resultados positivos, como, por exemplo, a boa atratividade de parte dos 12 cursos ofertados, com destaque para os cursos de Computação e Sistemas de Informação, os quais obtiveram nota máxima na avaliação do Enade divulgada na última avaliação no ano de 2012. Assim como já vislumbra o crescimento da pós-graduação em nível de Mestrado, que já conta com dois cursos e está a caminho do terceiro.

Dessa forma, é preciso continuar ampliando as oportunidades de acesso ao ensino superior nas próximas décadas com um maior investimento dos governos para que possamos desenvolver-nos em bases sólidas, pois nenhuma nação que vislumbra um futuro promissor prescinde de uma educação superior de qualidade para os seus cidadãos em quaisquer lugar onde se encontrem.

## 5.1 LIMITAÇÕES DA PESQUISA E RECOMENDAÇÕES PARA ESTUDOS FUTUROS

Uma limitação ocorreu em consequência da mudança de reitorado na UFPB, em função das eleições em 2012, momento da fase de coleta dos dados. Após essa etapa, assumiu a gestão da UFPB uma nova equipe, esses novos gestores que não dispunham de informações suficientes para fazer parte da nossa pesquisa. Enquanto o acesso aos antigos gestores ficou difícil, pois assumiram novos cargos inclusive em outras instituições.

Um outro aspecto que não foi contemplado nesta pesquisa, refere-se a inclusão de mais atores para serem entrevistados, como os discentes, professores que foram os coordenadores dos cursos dos primeiros cursos implantados, além do segmento político que teve a influência no processo de implementação do *Campus IV*.

Outra limitação refere-se ao próprio método da pesquisa, já que ao seguir o percurso qualitativo, utilizando as entrevistas como principal fonte de dados não abrangeu todas as dimensões possíveis no processo de implantação do *Campus* do Litoral Norte.

Para futuras pesquisas, sugere-se visitas às cidades contempladas para a realização de uma avaliação local e para que, além da perspectiva dos gestores, a visão da comunidade local afetada, para que essa percepção também seja considerada nessa análise. Bem como, avaliar os impactos do *campus* nas cidades de Rio Tinto e Mamanguape, aferindo indicadores educacionais, sociais e econômicos após a chegada do *campus* nas respectivas cidades. Neste estudo, buscou-se analisar o processo de implementação, uma das etapas das políticas públicas, por esse motivo seria interessante estudar também as etapas de formulação e avaliação.

Outra linha de investigação seria realizar uma pesquisa de casos múltiplos, ou seja, fazer estudos em outras universidades para analisar como foi realizado nessas instituições o processo de criação de *campus* nas cidades do interior nos últimos anos, e assim ter uma visão mais ampla desse processo, já que seria uma análise em várias distintas universidades federais localizadas em diferentes Estados brasileiros.



## REFERÊNCIAS

ALVES-MAZZOTTI, A J.; GEWANDSZNAJDER, F. **Os Métodos nas Ciências e Naturais**: pesquisa quantitativa e qualitativa. São Paulo: Thompson, 1999.

AMARAL, Daniela Patti do. OLIVEIRA, Fátima Bayma de. O ProUni e a conclusão do ensino superior: questões introdutórias sobre os egressos do programa na zona oeste do Rio de Janeiro. **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 70, p. 21-42, jan./mar. 2011.

ANDIFES. **Relatório de Acompanhamento da Educação a Distância (EAD) nas Instituições Federais de Ensino Superior**. Brasília. 2010. Disponível em: [http://www.andifes.org.br/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=240&Itemid=27](http://www.andifes.org.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=240&Itemid=27). Acesso em: 11 jun. 2012.

ANDIFES. **Programa de Expansão, Excelência e Internacionalização das Universidades Federais**. Brasília. 2012. Disponível em: [http://www.andifes.org.br/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=240&Itemid=27](http://www.andifes.org.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=240&Itemid=27). Acesso em: 15 jun. 2012.

ANDRADE, Diego César Terra de; CASTRO, Conrado Gomide de; CAPPELLE, Mônica Carvalho Alves; PEREIRA, José Roberto. A Gestão Pública e o Reuni: entre o social e o Gerencial. **Revista da Universidade Vale do Rio Verde**, Três Corações, v.9, n.2, p. 154-170, ago./dez. 2011.

ADUFPB. Disponível em: <http://www.adufpb.org.br/alunos-e-professores-voltam-as-aulas-no-litoral-norte/>. Acesso em: 29 de janeiro de 2013.

ARRETCHE, Marta. Dossiê agenda de pesquisas em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.18, n.51, fev./2003.

ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

ARRUDA, Ana Lúcia Borba de. Políticas da educação superior no Brasil: Expansão e democratização: um debate contemporâneo. **Espaço do Currículo**, v.3, n.2, pp.501-510, Setembro de 2010 a Março de 2011.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BALDIN, Nelma. MUNHOZ, Elzira M. Bagatin. Snowball (bola de neve): uma técnica metodológica para pesquisa em educação ambiental comunitária. X Congresso Nacional de Educação. **Anais....**Curitiba, PR. 2011.

**BRASIL.** Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais REUNI. Disponível em: [http://reuni.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=25&Itemid=28](http://reuni.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=25&Itemid=28). Acesso em: 10 abril. 2012.

**BRASIL.** Ministério da Educação. Lei nº 9394/96, de 20 de dezembro de 1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm). Acesso em 15 de jun. de 2012.

**BRASIL.** Ministério da Educação. **Expansão.** Disponível em: [http://reuni.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=100&Itemid=81](http://reuni.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=100&Itemid=81). Acesso em: 09 fev 2012.

**BRASIL.** Ministério da Educação. **Universidade:** expandir até ficar do tamanho do Brasil. Brasília, 2005. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/expansao/revistaexpansao.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2012.

**BRASIL.** Lei 12.513 de 2011. Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12513.htm#art11](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12513.htm#art11). Acesso em: 10 de jul. de 2012.

**BRASIL.** Lei n.10.172, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm). Acesso em: 30 jul. de 2012.

**BRASIL.** Lei n. 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Institui o Programa Universidade para Todos . ProUni, regula a doação de entidades beneficentes de assistência social no Ensino Superior; altera a Lei n. 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2005/Lei/L11096.htm). Acesso em: 18 jul. de 2012.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. **Revista do Serviço Público.** 47(1) janeiro-abril. 1996. Trabalho apresentado ao seminário sobre Reforma do Estado na América Latina organizado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado e patrocinado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (Brasília, maio de 1996). Disponível em: <http://blogs.al.ce.gov.br/unipace/files/2011/11/Bresser1.pdf>. Acesso em 15 de agosto de 2012.

BURRELL, G.; MORGAN, G. **Sociological paradigms and organisational analysis.** London: Heinemann, 1979.

CALDERÓN, Adolfo Ignacio. Repensando o papel da Universidade. **Revista de Administração de Empresas (FGV).** v. 44, p. 104-108, São Paulo, 2004.

CARVALHO, Maria de Lourdes de; BARBOSA, Telma Regina da Costa Guimarães. O Paradoxo da Política de Ampliação do Acesso ao Ensino Superior: O caso das Universidades Federais do Estado de Minas Gerais. In: FERREIRA, Marco Aurélio Marques; EMMENDOERFER, Magnus Luiz; GAVA, Rodrigo (orgs). **Administração pública, gestão social e economia solidária: avanços e desafios.** Viçosa, MG, 2010.

CARVALHO, M. L. ; BARBOSA, Telma Regina da Costa Guimarães. Modelos Orientadores da Implementação de Política Pública: uma lacuna da literatura. In: ENANPAD 2011 - XXXV Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa, 2011, Rio de Janeiro. **Anais** do XXXV Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa, 2011.

CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. A expansão e o acesso ao Ensino Superior: os novos desafios da educação brasileira. In: SOUSA JUNIOR, Luiz de; FRANÇA, Magna; FARIAS, Maria Salete Barboza de (Orgs.). **Políticas de Gestão e Práticas Educativas: a qualidade do ensino**. Brasília: Liber Livro, 2011.

CHAUÍ, Marilena. A universidade pública sob a nova perspectiva. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 26., 2003, Poços de Caldas. **Anais...** Conferência na Sessão de Abertura. Poços de Caldas: Anped, 2003.

CHIROLEU, Adriana. La inclusión en la educación superior como política pública: tres experiencias en América Latina. **Revista Iberoamericana de Educación**, Buenos Aires, v. 5, n. 48, p. 1-15, fev. 2009.

COLLINS, J.; HUSSEY, R. **Pesquisa em Administração: um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação**. 2. Ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

COSTA, Silvia Marta Oliveira. **Análise do conteúdo das matérias sobre expansão Universitária veiculadas por jornais de grande Circulação no estado do ceará no período de 2005-2008**. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Ceará. Mestrado Profissional em Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior. Fortaleza, 2009.

CUNHA, Luiz Antônio. Educ. 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.

DAGNINO, Renato. O Processo Decisório no Complexo Público do Ensino Superior e de Pesquisa: uma visão de análise de política. **REDES**, Vol. 10, N ° 20, Buenos Aires, diciembre de 2003, pp. 27-42.

DIAS, Darli de Souza. **Dicionário de Políticas Públicas**. Orgs. CASTRO, Carmen Lúcia Freitas de. GONTIGO, Cynthia Rubia Braga. AMABILE, Antonio Eduardo de Noronha. Barbacena: EDUEMG, 2012.

DIAS SOBRINHO, José; BRITO, Marcia Regina de. La Educación Superior en Brasil: Principales tendencias y desafíos. **Avaliação**, vol. 13, n.º 2. Campinas, 2008.

ÉSTHER, Angelo Brigato. As competências gerenciais dos reitores de universidades federais em Minas Gerais: a visão da alta administração. **Cadernos EBAPE.BR (FGV)**, v. 9, p. 648-667, Edição Especial, artigo 10, Rio de Janeiro, Jul. 2011.

ÉSTHER, Angelo Brigato. SCHIAVON, Marcos Paulo Barletta. PEREIRA, Lucas Ferreira. Identidade gerencial de diretores de unidades acadêmicas em uma universidade federal mineira. **Gestão & Planejamento (Salvador)**, v. 9, p. 37-55, 2008.

FARIA, Susan. **Aumentam para 48 os projetos de expansão universitária**. 2006. portal.mec.gov.br/index.php?option=com\_content&view=article&id=6729&catid=212&Itemid=86 . Acesso em: 09 junho. 2012.

FLICK, Uwe. **Introdução à Pesquisa Qualitativa**. 3. Ed. Porto Alegre: Bookman, 2009.

FRANCO, Maria Laura Publisi Barbosa. **Análise de Conteúdo**. Brasília: 2ª ed. Líber Livro Editora, 2007.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas** (IPEA), Brasília, v. 21, p. 211-259, 2000.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Os circuitos da história e o balanço da educação no Brasil na primeira década do século XXI. **Revista Brasileira de Educação**, v. 16, n. 46, jan./abr. 2011.

GODOY, A. S. Estudo de caso qualitativo. In: SILVA, A. B. da; GODOI, C. K.; BANDEIRA-DE-MELLO, R. **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. São Paulo: Saraiva, 2010.

GOERGEN, Pedro. Educação superior na perspectiva do sistema e do plano nacional de educação. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 895-917, jul.-set. 2010.

GRAY, David E. **Pesquisa no Mundo Real**. 2. Ed. Porto Alegre: Penso, 2012.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedex**, Campinas, v. 21, n. 55, p. 30-41, nov. 2001.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo da educação superior: 2010 – Resumo Técnico**. – Brasília: INEP, 2012. Disponível em: [http://download.inep.gov.br/educacao\\_superior/censo\\_superior/resumo\\_tecnico/resumo\\_tecnico\\_censo\\_educacao\\_superior\\_2010.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/resumo_tecnico/resumo_tecnico_censo_educacao_superior_2010.pdf). Acesso em: 10 abril de 2012.

LIMA, K. R. R.; PRADO, Francisca Hayanne Sabóia; VIEIRA, Railane Bento. Os Mecanismos de "Democratização" da Educação Superior no Governo Lula: Enem, Prouni e Reuni. In: V Encontro Brasileiro de Educação e Marxismo-EBEM, 2011, Florianópolis. **Anais...** do V Encontro Brasileiro de Educação e Marxismo-EBEM. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina-UFSC, 2011. v. 1.

LIMA, Kátia. REUNI e Banco de Professor Equivalente: novas ofensivas da contra-reforma da educação superior brasileira no governo Lula da Silva. **Caderno 25**. Brasília: ANDES, 2008.

LIMA, Kátia Regina de Souza. O Banco Mundial e a educação superior brasileira na primeira década do novo século. **R. Katál**, Florianópolis, v. 14, n.1, p. 86-94, jan./jun. 2011.

LIMA, Maria Lúcia de Oliveira Feliciano de; MEDEIROS, Janann Joslin. Empreendedores de políticas públicas na implementação de programas governamentais. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, Oct. 2012.

LOTTA, Gabriela Spanghero; PAVEZ, Thais Regina. Agentes de implementação: mediação, dinâmicas e estruturas relacionais. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 15, n. 56, 2010.

MACEDO, Arthur Roquete de. VETTORATO, Ligia. PÉRICLES, Trevisan. MACEDO Trevisan Caio Sperandeo de Maria Educação Superior no Século XXI e a Reforma Universitária Brasileira. **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v.13, n.47, p. 127-148, abr./jun. 2005.

MARBACK NETO, Guilherme. **Avaliação: instrumento de gestão universitária**. Vila Velha, ES: Editora Hoper, 2007.

MARRA, Adriana Ventola. MELO, Marlene Catarina de Oliveira Lopes. A Prática Social de Gerentes Universitários em uma Instituição Pública. **RAC**, v. 9, n. 3, Jul./Set. 2005

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de Gestão Pública Contemporânea**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MATLAND, Richard E. Synthesizing the implementation literature: the ambiguity-conflict model of policy implementation. **Journal of Public Administration**, Houston, v. 5, n. 2. p. 145-174, Apr.1995.

MCCOWAN, Tristan. Expansion without equity: An analysis of current policy on access to higher education in Brazil. **Higher Education**, v. 53, n.5, p. 579-598. 2007.

MEC. Ministério da Educação. **O programa**. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/prouni/index.php?option=com\\_content&task=view&id=124&Itemid=140](http://portal.mec.gov.br/prouni/index.php?option=com_content&task=view&id=124&Itemid=140)>. Acesso em: 25 maio de 2012.

MELO, Marlene Catarina de Oliveira Lopes. **Estratégias do Trabalhador Informático nas Relações de Trabalho**. Tese (Professor Titular) - Faculdades de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1991.

MELO, Pedro Antônio; MELO, Michelle Bianchini; NUNES, Rogério da Silva. A Educação a Distância como Política de Expansão e Interiorização da Educação Superior no Brasil. **Revista de Ciências da Administração (CAD/UFSC)**, v. 11, n. 24, p. 278-304, maio/ago 2009.

MERRIAM, S.B. **Qualitative Research: a guide to design and interpretation**. San Francisco: Jossey-Bass, 2009.

MEYER JUNIOR, Vitor. Planejamento universitário: ato racional, político ou simbólico- um estudo de universidades brasileiras. **Revista Alcance**, 2005. v.12, n.3, p. 373-389. Disponível em: <<http://www6.univali.br/seer/index.php/ra/index>>. Acesso em 25 de março de 2012.

MICHELOTTO, Regina Maria; COELHO, Rúbia Helena; ZAINKO, Maria Amélia Sabbag; A política de expansão da educação superior e a proposta de reforma universitária do governo Lula. **Educar**, Curitiba, n. 28, p. 179-198, 2006.

MAKINDE, Taiwo. Problems of policy implementation in developing nations: The Nigerian experience. **Journal of Social Science**, v. 11, n. 1, p. 63-69, 2005.

NEPOMUCENO, V. **O planejamento de novas estruturas universitárias: o caso da interiorização da UFRJ em Macaé**. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Rio de Janeiro. Mestrado em Engenharia de Produção. Rio de Janeiro, 2009.

NUNES, Edson. Desafio estratégico da política pública: o ensino superior brasileiro. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro. Edição Especial Comemorativa, p. 103-147, 2007.

OLIVEIRA, Ana Claudia Pedrosa de, MARTINS, Simone, SILVEIRA, Suely de Fátima Ramos Uma Análise da Implementação do Programa Minas PCH: O Caso da PCH Cachoeirão. **Contabilidade, Gestão e Governança** - Brasília · v. 15 · n. 1 · p. 44 - 59 · jan/abr 2012.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Das políticas de governo à política de estado: Reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 32, n. 115, p. 323-337, abr.-jun. 2011.

OLIVEIRA, José Antônio Puppim de. Desafios do Planejamento em Políticas Públicas: diferentes visões e práticas. **RAP** Rio de Janeiro 40(2):273-88, Mar./Abr. 2006.

OLIVEIRA, Maria Auxiliadora Monteiro. PASCHOALINO, Jussara Bueno de Queiroz. ROCHA, Terezinha Cristina. Políticas para o ensino superior: profissionalização ou proletarização do trabalho docente? **Trabalho & Educação, Belo Horizonte**, v. 20, n. 2, p.77-89, mai./ago.2011.

OLIVEIRA, Zenaide dos Reis Borges Balsanulfo de. CARNIELLI Beatrice Laura Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES): visão dos estudantes. **Jornal de Políticas Educacionais**. n° 7 | janeiro-junho de 2010 | pp. 35-40.

PAIVA, Kely César Martins de. **Gestão de Competência e a Profissão Docente**: um estudo em universidades no Estado de Minas Gerais. (Tese Doutorado) - Centro de Pós-graduação e Pesquisas em Administração. Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007.

PANIZZI, Wrana Maria. **Universidade Pública, Gratuita e de Qualidade**. Porto Alegre, Editora da UFRS, 2004.

PARAIBA. <http://www.paraiba.com.br/123615/educacao/greve-movimento-propoe-tac-para-retomar-aulas-no-litoral-norte-da-ufpb.htm>. Acesso em 29 de janeiro de 2013.

PAULA, A. P. P. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PEREIRA, T. I. ; SILVA, L. F. S. C. As Políticas Públicas do Ensino Superior no Governo Lula: expansão ou democratização? **Revista debates** (UFRGS), v. 4, p. 10-31, 2010.

PEREZ, José Roberto Rus. Por que Pesquisar Implementação de Políticas Educacionais Atualmente? **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1179-1193, out.-dez. 2010.

POLARI, Rômulo Soares. **A Paraíba que podemos ser: da crítica à ação contra o atraso.** João Pessoa: Editora da UFPB, 2012.

PORTO, C.; REGNIER, K. O ensino superior no mundo e no Brasil - condicionantes, tendências e cenários para o horizonte 2003-2025. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL UNIVERSIDADE: NOVOS CAMINHOS PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR UMA ABORDAGEM EXPLORATÓRIA. 21. 2003, Brasília. **Anais...** Brasília: MEC, 2003.

PROUNI. **Portal Prouni.** Disponível em: <<http://prouniportal.mec.gov.br>>. Acesso em: 29 maio. 2012.

RESOLUÇÃO Nº 05/2006. Conselho Universitário. UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA - **Autoriza a implantação do Campus IV da Universidade Federal da Paraíba (Litoral Norte).** 2006.

RISTTOF, Dilvo. A Universidade Brasileira Contemporânea: Tendências e Perspectivas. MOROSINI, Marília (org). **A universidade no Brasil: concepções e modelos.** Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2006.

ROZANSKI, Carla Regina Magagnin. TOMASI, Marcus. Universidade pública e accountability. IN: III Congresso CONSAD de Gestão Pública, 2010, Brasília. **Anais...** Brasília, 2010.

RUA, Maria das Graças. Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos. Washington, Indes. **BID**, 1997.

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas** - Florianópolis: Departamento de Ciências Administrativas/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.

SAMPIERI, Roberto Hernandez.; COLLADO, Carlos Fernandez.; LUCIO, Pilar Baptista. **Metodologia de Pesquisa.** 3.ed. São Paulo: McGraw-Hill, 2006.

SANTANA, Silvina; MOREIRA, Cristiane; ROBERTO, Teresa; AZAMBUJA, Flávia. Fighting for excellence: the case of the Federal University of Pelotas. **High Educ**, v.60, n.3, p. 321-341, 2010.

SANTOS, Boaventura de Sousa. A universidade no século XXI: **para uma reforma democrática e emancipatória da universidade.** 2. Ed. –São Paulo: Cortez, 2005. (Coleção questões da nossa época; v. 120).

SARAIVA, L. A. S.; NUNES, A. S. . A efetividade de programas sociais de acesso à educação superior: o caso do PROUNI. **Revista de Administração Pública** (Impresso), v. 45, p. 941-964, 2011.

SARAIVA, Luiz Alex Silva; BAUER, Márcio André Leal; PAIVA, K. C. M. . Desafios no universo das organizações de educação superior. **Gestão & Planejamento (Salvador)**, v. 10, p. 179-192, 2009.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Concretos.** São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SEGENREICH, Stella Cecília Duarte. ProUni e UAB como estratégias de EAD na expansão do Ensino Superior. **Pro-Posições**, Campinas, v. 20, n. 2 (59), p. 205-222, maio/ago. 2009.

SGUISSARDI, Valdemar. Universidade pública estatal: entre o público e o privado/mercantil. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 26, n. 90, p. 191-222, Jan./Abr. 2005.

SGUISSARDI, Valdemar. Reforma universitária no Brasil – 1995-2006: Precária trajetória e incerto futuro. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 27, n. 96 - Especial, p. 1021-1056, out. 2006

SILVA, Hiran Francisco Oliveira Lopes de. **Ajuste estrutural e educação superior no Brasil: princípios negados.** João Pessoa: Editora Universitária/UFPB, 2010.

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcus André Barreto de. **O processo de Implementação de Políticas Públicas no Brasil: Características e Determinantes da avaliação de Programas e Projetos.** UNICAMPI/NEPP 2000. Disponível em: <http://www.nepp.unicamp.br/index.php?p=42>. Acesso em 30 de jun. de 2012.

si.dce.ufpb.br/noticias-1/cursosderiotintoobtembonsresultadosnoenade. Acesso em: 10.02. 2013.

SMITH, Thomas B. The policy implementation process. **Policy Sciences**, v. 4, n. 2, p. 197-209, 1973.

SOUSA JUNIOR, L.. A expansão da universidade pública: uma experiência de democratização do ensino superior. In: XXV Simpósio brasileiro e II Congresso Ibero-americano de política e administração da educação, 2011, São Paulo. Políticas públicas e gestão da educação: construção histórica, debates contemporâneos e novas perspectivas. Rio de Janeiro: **Anais...** Anpae, 2011. p. 1-10.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Revista Sociologias: Porto Alegre**, ano 8, nº 16, jul/dez 2006. P. 20-45.

SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETICHE, M.; MARQUES, E. (Org.). **Políticas públicas no Brasil.** Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

TAVARES, Maria Stella Cecília Duarte das Graças Medeiros; OLIVEIRA, Maria Antonieta Albuquerque de; SEIFFERT, Otilia Maria Lúcia Barbosa. Avaliação da educação superior na revista Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação: ênfases e tendências. Ensaio: **Aval. e Pol. Púb. Educ.** vol. 19 nº 71 Rio de Janeiro. Abr./Jun. 2011.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O papel das políticas no desenvolvimento local e na transformação da realidade.** Working paper (2002). Disponível em: [http://www.fit.br/home/link/texto/politicas\\_publicas.pdf](http://www.fit.br/home/link/texto/politicas_publicas.pdf). Acesso em: 10 maio de 2012.



TEIXEIRA, Pedro Nuno; ROCHA, Vera; BISCAIA, Ricardo; CARDOSO, Margarida Fonseca. Competition and diversity in higher education: an empirical approach to specialization patterns of Portuguese institutions. **Higher Education**, v.63, nº3, p.337-352 Mar. 2012.

UAB. **Novo Portal UAB**. Disponível em:<<http://www.uab.capes.gov.br>>. Acesso em: 28 maio. 2012.

ZABALZA, Miguel A. **O ensino Universitário: seu cenário e seus protagonistas**. Porto Alegre: Artmed, 2004.

## APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTAS

### **Roteiro de Entrevista A - Participantes do processo de implementação do Campus do Litoral Norte**

#### **Atores - Diretores do *Campus***

1a) Qual a sua opinião sobre a ação do Governo Federal na criação de programas voltados para expansão do ensino superior público?

1b) E, de forma específica, como o senhor percebeu a expansão das universidades Públicas Federais que ocorreram a partir de 2004 com programa Expandir com a criação de campi no interior e em 2007 com a criação do REUNI.

2) Como o(a) Senhor(a) percebeu a atuação da UFPB referente a expansão e interiorização nos últimos anos?

3) O que significou para a UFPB, a criação do campus do Litoral Norte em 2006, ao retomar a sua "vocação para a interiorização"?

4) Já havia por parte da UFPB, mesmo que anterior ao Programa Expandir do Governo Federal, alguma sinalização de ter um campus na região onde foi criado o do litoral norte? Se sim, quais foram as iniciativas?

5) Como se deu a implantação do campus do Litoral Norte referente aos seguintes aspectos? Tempo, recursos orçamentários, recursos humanos.

Tempo - O período de implantação do campus foi considerado dentro do tempo que estava previsto?

Recursos Orçamentários - Os recursos financeiros foram suficientes ou houve algum problema com esse aspecto durante a implantação do campus?

Recursos humanos - Com relação à contratação de pessoas - Docentes e técnicos - foram adequados a necessidade do campus?

Quais as dificuldades enfrentadas nesses aspectos?

6) Como o(a) Senhor(a) avalia o Campus do Litoral Norte está situado em duas cidades? Em que aspecto pode ser considerado positivo? E, em qual aspecto foi negativo?

7) Como se deu a escolha da localização de onde seria criado o novo campus?

8) Como se deu a escolha dos cursos que iriam ser ofertados pelo campus?

9) Quais os critérios que foram considerados ou determinantes na escolha dos cursos?

10) Por que os cursos de Engenharia de Pesca, Gestão e Negócios, e Geografia não foram implantados, já que estavam no projeto de criação do campus? Ao contrário, os cursos de Antropologia e Letras não constavam no projeto de criação do campus e foram implantados. A partir de quais requisitos? A partir de quais determinações? Como se deu esse processo?

- 11) Quais os aspectos positivos ou negativos que o(a) Senhor(a) destaca sobre a criação do Campus do Litoral Norte?
- 12) Quais benefícios o senhor destaca que trouxe para as cidades de Rio Tinto e Mamanguape e região com a criação desse campus?
- 13) O que foi mais difícil no processo de criação desse Campus?
- 14) Houve da parte da UFPB algum momento de diálogo com a sociedade - comunidade universitária, Governo do Estado, prefeituras, representantes de associações educacionais e setor produtivo - na definição de algum aspecto no projeto de criação do campus IV, seja por meio de Audiência Pública, seminário ou algum evento para discutir a criação de um novo campus da UFPB. Se sim, com quem e como ocorreu? Quais as contribuições e resultados desse diálogo?
- 15) Houve algum aspecto importante não contemplado na criação desse Campus que o(a) o(a) Senhor(a) considera hoje de suma importância?
- 16) Como o(a) senhor(a) avalia o processo de implementação do Campus do Litoral Norte para a própria Universidade?
- 17) A implantação já ocorreu de forma completa?

## APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTAS

### Roteiro de entrevista B - **Participantes do processo de implementação do Campus do Litoral Norte**

#### **Atores - Servidores técnico-administrativos**

1a) Qual a sua opinião sobre a ação do Governo Federal na criação de programas voltados para expansão do ensino superior público nos últimos 10 anos?

1b) E, de forma específica para as universidades Públicas Federais que ocorreram a partir de 2004 com programa Expandir com a criação de campus no interior e em 2007 com a criação do REUNI.

2) Como o(a) Senhor(a) percebeu a atuação da UFPB referente a expansão e interiorização nos últimos anos?

3) O que significou para a UFPB a criação do campus do Litoral Norte em 2006, ao retomar a sua "vocação para a interiorização"?

4) Você sabe como ocorreu a elaboração do projeto do campus?

5) Como se deu a implantação do campus do Litoral Norte referente aos seguintes aspectos? Tempo, recursos orçamentários, recursos humanos.

Tempo - O período de implantação do campus foi considerado dentro do tempo que estava previsto?

Recursos Orçamentários - Os recursos financeiros foram suficientes ou houve algum problema com esse aspecto durante a implantação do campus?

Recursos humanos - Com relação a contratação de pessoas - Docentes e técnicos - foram adequados a necessidade do campus?

Quais as dificuldades enfrentadas nesses aspectos?

6) Como o(a) Senhor(a) avalia o Campus do Litoral Norte está situado em duas cidades? Em que aspecto pode ser considerado positivo? E, em qual aspecto foi negativo?

7) Quais foram as principais dificuldades enfrentadas na implantação do campus com relação as funções envolvidas na Assessoria Educacional ou Gestão Administrativa?

8) Quais benefícios o(a) senhor(a) destaca que trouxe de imediato com a criação desse campus para as cidades de Rio Tinto e Mamanguape e região?

9) Por que os cursos de Engenharia de Pesca, Gestão e Negócios, e Geografia não foram implantados, já que estavam no projeto de criação do campus? Ao contrário, os cursos de Antropologia e Letras não constavam no projeto de criação do campus e foram implantados. A partir de quais requisitos? A partir de quais determinações? Como se deu esse processo?

10) Quais as principais dificuldades encontradas no processo de implantação do Campus?

- 11) O(a) senhor(a) tem conhecimento se houve durante o período de implantação do campus algum momento de diálogo com a comunidade local? Se sim, com quem e como ocorreu?
- 12) Quem são os atores externos à UFPB que mantém parceria ou relação mais próxima no dia a dia do Campus? Caso exista, como se dá essa interação e se exercem alguma influência em decisões que os afetem?
- 13) Qual foi a percepção que (a) senhor(a) teve da receptividade da comunidade local em relação a implantação do campus da UFPB?
- 14) Como o(a) senhor(a) avalia o processo de a implementação do Campus do Litoral Norte?

## APÊNDICE C - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Esta pesquisa faz parte da Dissertação de Mestrado de Francivaldo dos Santos Nascimento, sob a orientação do Prof. Dr. Diogo Henrique Helal, cujo tema de estudo é "*INTERIORIZAÇÃO DA UFPB: Análise do Processo de Implementação do Campus do Litoral Norte*". Gostaríamos de contar com sua colaboração, que consiste em responder a uma entrevista envolvendo a sua atuação como participante do processo de implementação do Campus do Litoral da UFPB.

Esclarecemos que todas as informações prestadas serão utilizadas unicamente para os fins desta pesquisa. Sua participação, portanto, não lhe causará prejuízo profissional algum, mas antes, colaborará para uma melhor compreensão sobre o processo de interiorização da UFPB. Informamos também que sua participação é voluntária e, caso queira, poderá interromper ou desistir desta entrevista a qualquer hora ou deixar de responder a quaisquer das questões que lhe forem feitas.

Qualquer dúvida ou esclarecimento poderá também ser sanado junto à Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Administração, do Centro de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal da Paraíba.

Ao concordar em participar da pesquisa, apresentamos nossos agradecimentos.

---

**ENTREVISTADOR**

Francivaldo S. Nascimento

---

**ENTREVISTADO(A)**

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2012.

Francivaldo dos Santos Nascimento  
Aluno do Mestrado em Administração/PPGA-UFPB  
E-mail: francivaldon@hotmail.com - Fone (83) 8892-6648

Prof. Dr. Diogo Henrique Helal  
Professor do Departamento de Administração e do PPGA/UFPB  
E-mail: diogohh@yahoo.com.br - Fone (83) 3216-7454

Centro de Ciências Sociais Aplicadas  
Programa de Pós-Graduação em Administração  
E-mail: secppga@ccsa.ufpb.br Telefone: (83) 3216-7454

**ANEXO A - RESOLUÇÃO 5/2006 (CONSUNI) - AUTORIZA A IMPLANTAÇÃO DO CAMPUS IV DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA (LITORAL NORTE)**



**SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL  
UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA  
CONSELHO UNIVERSITÁRIO**

**Resolução nº 05/2006**

Autoriza a implantação do Campus IV da Universidade Federal da Paraíba (Litoral Norte) e dá outras providências.

O CONSELHO UNIVERSITÁRIO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA, no uso de suas atribuições, de conformidade com a legislação em vigor, tendo em vista a deliberação adotada no plenário em reunião extraordinária realizada no dia 17 de março de 2006 (Processo nº. 23074.001279/06-11), e

CONSIDERANDO a necessidade de promover a interiorização da educação superior pública federal no Estado da Paraíba, como fonte propulsora do desenvolvimento econômico sustentável com inclusão social;

CONSIDERANDO, também, que se impõe integrar a UFPB à diretriz da política de expansão do ensino superior público federal promovida pelo MEC, cuja ênfase é a interiorização das atividades acadêmico-científicas das Instituições Federais de Ensino Superior;

CONSIDERANDO, ainda, ser imprescindível fortalecer a ação da universidade pública federal como fator de desenvolvimento socioeconômico, cultural e educacional para os municípios menos desenvolvidos, social e economicamente, da micro-região Litoral Norte-Sapé;

CONSIDERANDO, por fim, ser de fundamental importância para a UFPB integrar, de forma sistemática, as atividades de ensino, pesquisa e extensão da instituição à vida socioeconômica regional local, segundo uma concepção de desenvolvimento sustentável,

**RESOLVE:**

**Art. 1º** Autorizar a implantação do Campus IV da Universidade Federal da Paraíba (Litoral Norte), com sede na cidade de Rio Tinto.

§ 1º As unidades acadêmicas do *Campus* de que trata o caput deste artigo instalar-se-ão em áreas-limite vizinhas às cidades de Mamanguape e Rio Tinto.

§ 2º A sua composição organizacional será feita pelas normas estatutárias e regimentais da UFPB.

§ 3º Caberá aos órgãos afins da UFPB o devido assessoramento para implantação e implementação das unidades setoriais do Campus.

**Art. 2º** Fica a Pró-Reitoria de Graduação (PRG) desta Universidade responsável pela organização administrativa e acadêmica dos cursos inicialmente propostos e a serem criados com vinculação àquele Campus, na forma prevista nos seus respectivos projetos político-pedagógicos.

**Art. 3º** Passa a fazer parte desta resolução, como [Anexo](#), o projeto de implantação do Campus IV (Litoral Norte) da UFPB.

**Art. 4º** Os casos omissos nesta Resolução serão resolvidos pelo Conselho Universitário.

**Art. 5º** Esta Resolução entrará em vigor na data de sua publicação.

**Art. 6º** Revogam-se as disposições em contrário.

Conselho Universitário da Universidade Federal da Paraíba, em João Pessoa, 17 de março de 2006.

**RÔMULO SOARES POLARI**  
**PRESIDENTE**



**ANEXO B - ATA DO CONSUNI SOBRE O PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DO CAMPUS DO LITORAL NORTE**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA  
CONSELHO UNIVERSITÁRIO  
SECRETARIA DOS ÓRGÃOS DELIBERATIVOS DA ADMINISTRAÇÃO SUPERIOR**

Ata da reunião extraordinária do CONSUNI,  
realizada no dia 17 de março de 2006.

Aos dezessete dias do mês de março do ano de dois mil e seis, às nove horas, na sala de reuniões da SODS, reuniu-se extraordinariamente o Conselho Universitário, sob a presidência do Magnífico Reitor, professor Rômulo Soares Polari, com a finalidade de discutir o processo de implantação do Campus Litoral Norte, o Relatório de Gestão do exercício de 2005 e o Calendário da Estatuínte. Atendendo à convocação, compareceram os conselheiros Maria Yara Campos Matos, Marcelo de Figueiredo Lopes, Lúcio Flávio Sá Leitão Peixoto Vasconcelos, Jaldes Reis de Meneses, Severino Elias Sobrinho, Paulo Roberto Nóbrega Cavalcante, Fátima Maria Santana Lins Braga, Antônio Creão Duarte, Rita Baltazar de Lima, José Estevam de Medeiros Filho, Divan Soares da Silva, Antônio Eustáquio Resende Travassos, Otávio Machado Lopes de Mendonça, Luiz Augusto da Franca Crispim, Clivaldo Silva de Araújo, Margareth de Fátima Formiga Melo Diniz, Vinícius Ximenes Muricy da Rocha, Ausentes os conselheiros, Ierecê Maria Lucena Rosa, Rosimar de Castro Barreto, Edimar Mesquita de Oliveira, Raimundo Cavalcanti Rodrigues, Paulo Navarro de Moraes, David Soares de Souza e Hugo Belarmino de Moraes. Verificada a existência de quorum regimental, Em seguida, passou à comunicações, informando a divulgação de uma notícia de que o Reitor da UFPB havia participado de uma audiência pública na cidade de Santa Rita-PB, cuja comunidade, em especial os estudantes do ensino fundamental e do ensino médio, estava se movimentando com as lideranças políticas locais no sentido de pleitear a implantação de um *campus* da UFPB naquele Município. Disse que assumira o compromisso de analisar as possibilidades, mas que via dificuldades de viabilizar em curto prazo porque muitas variáveis precisavam ser consideradas, colocando como possibilidade também a implantação de um CEFET ou de uma escola profissionalizante. Com a palavra, a conselheira Maria Yara Matos informou que, na qualidade de Vice-Reitora da UFPB, havia participado da última reunião da ANDIFES na qual foram discutidas, principalmente, uma proposta de melhoria de salário dos servidores técnico-administrativos de nível superior e a questão do financiamento dos hospitais universitários. Por fim, disse que participara, representando a UFPB, de uma solenidade na Universidade Estadual da Paraíba em comemoração aos 40 anos de fundação, solicitando uma moção de congratulações pela àquela Instituição pela data, acolhida pela unanimidade dos membros do Conselho presentes. Com a palavra o conselheiro Lúcio Flávio Vasconcelos informou o falecimento do professor Bernard Gontiès, do Departamento de Psicologia do CCHLA, propondo voto de pesar a sua família, que foi aprovado por unanimidade. Em seguida, o Senhor Presidente passou a palavra a conselheira Fátima Braga que apresentou moção, acolhida por unanimidade pelo Conselho de

Congratulações ao Magnífico Reitor do Centro Universitário de João Pessoa, Professor José Loureiro Lopes e ao Vice-Reitor, professor Osvaldo Trigueiro do Vale, pela posse para conduzirem a instituição coirmã em prol do desenvolvimento do ensino superior na Paraíba. Com a palavra a conselheira Margareth de Melo Diniz indagou como estava o processo de eleição para os representantes dos servidores técnico-administrativos no CONSUNI, porque fora questionada por uma funcionária do CCS. O conselheiro Severino Elias disse que era membro da comissão, mas se desligara, e o presidente, funcionário da SRH, ficou encarregado de dar os encaminhamentos necessários para início do processo. O conselheiro Antônio Eustáquio informou a realização do 1º Seminário de Arte na Escola, com grande participação de professores da região. Com a palavra a conselheira Ierecê Lucena solicitou que fosse dada maior agilidade nos processos de incorporação de veículos doados porque, dada a morosidade na tramitação dos processos, o último emplacamento do veículo do projeto do qual é coordenadora, foi pago por ela, porque a UFPB não poderia emplacar sem que houvesse a incorporação. Em seguida, o Senhor Presidente passou a palavra ao conselheiro Antônio José Creão que informou da realização, no Teatro Paulo Pontes, da solenidade de colação de Grau do CCEN, com mais de cento e vinte alunos. Comunicou ainda que estava ocorrendo no Auditório do Conselho de Centro do CCEN a palestra sobre “Aprendizagem significativa mediada por computador”, proferida pelo professor Romero Tavares, do Núcleo de Desenvolvimento e Construção de Objeto de Aprendizado do Departamento de Física. Informou ainda sobre a realização do II Curso de Bioinformática e Biologia Molecular que deverá acontecer de 27 de março a 13 de abril de 2006. Em seguida, o Senhor Presidente passou a palavra ao conselheiro Clivaldo Araújo que falou da necessidade da aprovação dos relatórios das Fundações José Américo e FUNAPE, lembrando que emitira parecer em processo referente ao relatório de atividades da FUNAPE, aprovado recentemente pelo CONSUNI, com destaque para que fosse discutida a situação das fundações de apoio à UFPB. O Senhor Presidente disse que a discussão era de interesse da UFPB devido ao fato de poucas pessoas entenderem o que é uma Fundação de Apoio na Universidade. O conselheiro Severino Elias sugeriu que fosse promovido um seminário interno para que se pudesse conhecer o funcionamento das fundações de apoio à UFPB uma vez que as mesmas estão com uma imagem muito ruim diante da comunidade. Com a palavra, o conselheiro Lúcio Flávio Vasconcelos sugeriu a presença do Secretário Executivo da FUNAPE, não só no CONSUNI como também no CTA, para dar esclarecimentos e dirimir dúvidas referentes ao funcionamento da referida fundação junto a UFPB, uma vez que a mesma tem autonomia e não cabia à administração da UFPB falar por ela. Após algumas explicações, o Senhor Presidente passou a palavra ao conselheiro Jaldes Meneses que disse que quando essas Fundações dão certo se desligam da estrutura das universidades, citando o exemplo da UFMG e sua Fundação, entre outras. O Senhor Presidente passou em seguida, à ordem do dia com o Processo nº 23074.001.279/06-11 em que o Gabinete do Reitor encaminha Projeto de criação e implantação do campus do Litoral Norte, sob a responsabilidade do conselheiro Severino Elias. O relator apresentou suas considerações sobre o projeto, falando sobre a vocação para a interiorização e o pioneirismo que marcaram a implantação dos vários *campi* da UFPB no reitorado do professor Lynaldo Cavalcanti. Falou dessa oportunidade de retomada do processo numa conjuntura particularmente favorável. Descreveu o projeto e, ao final, emitiu parecer favorável a sua aprovação, como proposto. Em discussão, o Senhor Presidente

apresentou o quadro de evolução do ensino de graduação no Brasil, Nordeste e Paraíba, enfatizando mais precisamente que na Paraíba houve uma queda muito grande no número de alunos matriculados na rede pública devido ao crescimento da rede privada de ensino. Disse que nesse panorama, foi constatada, no próprio Nordeste, uma involução relativa da Paraíba, que já esteve na quarta posição na região com mais alunos matriculados na educação superior, o que não era uma situação interessante para um Estado que possuía tradição de ser inovador e muito aguerrido na busca de expansão da educação superior. Disse ainda que via com muito bons olhos esta política de expansão do MEC, tentando sanar essa deficiência histórica da educação superior no Brasil, sobretudo no segmento público e que, pelas estatísticas mais recentes, já estavam sendo implantados de quarenta e cinco novos campi e dez novas universidades, das quais quatro genuinamente novas e seis universidades por transformação de faculdades ou centros isolados. Apresentou dados sobre as propostas em andamento no MEC e enfatizou a necessidade de retomada pela UFPB dessa vocação para a interiorização, dizendo que a implantação do Campus Litoral Norte, atendendo à demanda das comunidades e municípios das micro-regiões do litoral norte de Sapé, era uma grande oportunidade para a UFPB. Com relação aos meios para viabilizar a implantação do campus, disse que já estava acertada uma cota extra de professores, provavelmente com abertura de concurso público para o mês de abril do corrente, bem como para servidores técnico-administrativos e a previsão de recursos para residência e restaurante universitários, pólos multimídias, coordenações. Em seguida, o Senhor Presidente passou a palavra ao conselheiro Divan Soares que informou da realização de uma reunião no CCA na qual foi discutido o Campus do Litoral Norte. Disse que o Centro de Ciências Agrárias não se opunha à criação do Campus, mas via uma restrição quanto ao Curso de Ecologia, já que o Centro iniciara há cinco anos uma discussão para criar um curso de Ecologia no CCA, mas chegara à conclusão de que o momento não era apropriado, pois a profissão de ecologista ainda não era regularizada. Disse que havia uma preocupação quanto à similaridade dos cursos, mas que, de forma alguma, o CCA seria oposição ao Campus do Litoral Norte. O Senhor Presidente disse que a criação do Curso de Ecologia apresentava coerência com relação aos cursos que seriam implantados: Engenharia de Pesca, Antropologia e Cultura Indígena e Ecologia, levando em conta ser uma região de reserva indígena e ecológica e que estes foram pontos altos na análise do mérito do projeto feita pelo MEC. Disse ainda que, na oferta de cursos, a intenção não era duplicar o que já existia na UFPB e sim projetar o futuro, com base no PDI para quatro anos, onde não constava uma proposta concreta do CCA de criação do curso de Ecologia e sim de Medicina Veterinária. Com a palavra, o conselheiro Jaldes Meneses declarou seu voto favorável ao parecer do relator, conselheiro Severino Elias, dizendo que essa era uma discussão de relevância e que o foco principal deveria ser a expansão porque via com preocupação o processo de criação de algumas universidades, especialmente as resultantes de transformação de faculdades isoladas. Em seguida, o Senhor Presidente passou a palavra ao conselheiro Vinícius Ximenes que indagou sobre o andamento do processo de diálogo com os movimentos sociais da região onde seria implantado o Campus da UFPB, por considerá-los parceiros privilegiados no debate da implantação do Campus, uma vez que há muitos anos discutem esta proposta. Perguntou ainda quais providências a Administração Central estava adotando para a implantação dos cursos com funcionamento previsto para o segundo semestre de 2006. O Senhor Presidente disse que a UFPB, como Instituição, não tinha compromisso

político nem com partidos e nem com grupos sociais específicos e que, durante a discussão da possibilidade da implantação do Campus Litoral Norte, toda a comunidade foi convidada a participar. Disse que a atuação de toda a bancada paraibana foi muito importante para a aprovação da proposta, independente de vinculação partidária. Reportando-se à questão dos meios, levantada pelo conselheiro Vinícius Ximenes, disse o projeto tem um cronograma de execução que permite a contratação de imediato de professores, com previsão de concurso público para abril de 2006. Com relação às instalações para início das aulas, disse que as prefeituras das cidades de Rio Tinto e Mamanguape disponibilizaram locais com condições de receber os alunos, até que as instalações do novo campus sejam concluídas, o que estava previsto para o final desse ano. Informou que estava previsto um vestibular extra para o meio do ano com seis cursos sendo ofertados e que no PSS de 2007 todos os cursos deveriam estar incluídos. Com a palavra, a conselheira Rita Lima solicitou esclarecimentos quanto à questão das disciplinas e criação dos cursos. O conselheiro Umbelino de Freitas disse que as informações relativas ao material e equipamentos necessários ao funcionamento dos novos laboratórios foram prestadas pelos laboratórios afins já existentes e que os cursos e disciplinas serão discutidos e aprovados pelo CONSEPE. Depois de mais alguns pronunciamentos, o Senhor Presidente colocou o parecer do relator em votação tendo-se obtido a unanimidade de votos favoráveis a sua aprovação. A conselheira Fátima Braga sugeriu que, em se concretizando a implantação do Campus de Santa Rita, a UFPB entrasse em contato com a Prefeitura de Bayeux para viabilizar a instalação do campus nos limites dos dois municípios, possibilitando um grande acesso do alunado, dos professores e servidores. Em seguida o Senhor Presidente passou ao Processo nº 23074.004.589/06-15, em que o Gabinete do Reitor encaminha relatório de gestão do exercício de 2005, sob a responsabilidade do conselheiro Guilherme Cavalcanti de Albuquerque que detalhou as peças constantes do processo e emitiu parecer favorável à aprovação da prestação de contas do Reitor, relativa ao exercício de 2005. Em discussão, o conselheiro Severino Elias questionou a menção dos seqüenciais, uma vez que a proposta de resolução regulamentando o funcionamento ainda se encontrava no âmbito do CONSEPE, tendo solicitado que o Senhor Presidente a resgatasse junto àquele Conselho para que os cursos seqüenciais fossem implementados. Com a palavra, o conselheiro Jaldes Meneses declarou sua abstenção em votar, uma vez que não teve tempo para estudar o processo. Em votação, o parecer do relator foi aprovado por doze votos favoráveis e duas abstenções. Deixaram de votar, segundo o que determina o Estatuto da UFPB, os conselheiros que pertençam à Administração Central. Dado o adiantado da hora, o Senhor Presidente deixou de apresentar ao plenário para apreciação o calendário da Estatuinte, encerrando a sessão. Do ocorrido, eu, Maria Suzana Guerra de Oliveira, lavrei a presente ata que vai por mim assinada, pelo Senhor Presidente e demais presentes a sua aprovação. Secretaria dos Órgãos Deliberativos da Administração Superior da Universidade Federal da Paraíba, em João Pessoa, 17 de março de 2006.