

**FAVORABLE CONDITIONS FOR THE INTERNALIZATION OF PUBLIC UNIVERSITIES
IN PERNAMBUCO*****CONDIÇÕES FAVORÁVEIS À INTERIORIZAÇÃO DAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS EM
PERNAMBUCO**Cátia Wanderley Lubambo¹Isabella Augusta de Carlo Furtado Bastos²**ABSTRACT**

This paper summarizes the main results of the "Favorable conditions for the internalization of Public Universities in Pernambuco" research, which analyzed the political and institutional coordination efforts between educational institutions, government and the market, highlighting the framework of the current conditions of development of federal universities in states' countryside. The discussion of concepts such as institution, organizational culture and governance, analyzed from the policy cycle perspective is part of the theoretical framework adopted in this paper. Empirical research focused on the state of Pernambuco, particularly in five municipalities: Vitoria de Santo Antão, Caruaru, Garanhuns, Petrolina and Serra Talhada. The exploratory and qualitative survey conducted in this study consisted on the analysis of documents, semi-structured interviews and direct observation in twenty- two organizations. The analysis has shown that: by having its own characteristics and institutional arrangements, municipalities led specific political strategies and different policy impacts. Furthermore, the specificity of the experiences pointed to nuances found in the institutionalization process, important in the perspective of directing actions and initiatives and to give greater effectiveness to the territorial internalization policy of public institutions of higher education in Pernambuco.

KEYWORDS: Internalization of universities. Governance and institutionalization process.

¹ Pesquisadora Titular da Fundação Joaquim Nabuco e Professora Permanente no Mestrado Profissional em Gestão Pública da UFPE (Recife, Brasil). E-mail: catia.lubambo@pq.cnpq.br

² Bolsista PIBIC da Fundação Joaquim Nabuco (Recife, Brasil) entre os anos de 2011 a 2012 na pesquisa *A interiorização recente das Instituições públicas e gratuitas de ensino superior no Norte e Nordeste: efeitos e mudanças.*

RESUMO

Este texto relata os principais resultados do estudo “Condições favoráveis à interiorização das Universidades Públicas em Pernambuco” que analisou a articulação político-institucional entre as instituições de ensino, as governamentais e as de mercado, especificamente evidenciando o quadro das condições atuais da implantação das universidades federais no interior do estado. A discussão sobre conceitos como instituição, cultura organizacional e governança, analisados sob a ótica do ciclo da política é parte das referências teóricas no marco do neo-institucionalismo, adotadas neste trabalho. Empiricamente a pesquisa concentrou-se no estado de Pernambuco, com o foco sobre cinco municípios: Vitória de Santo Antão, Caruaru, Garanhuns, Petrolina e Serra Talhada. A pesquisa exploratória e qualitativa aqui desenvolvida utilizou-se de um levantamento documental, da realização de entrevistas semiestruturadas e da observação direta em vinte e duas entidades. A análise realizada permitiu verificar que: por possuírem características e arranjos institucionais próprios, os municípios conduziram a estratégias políticas e impactos diferenciados que se evidenciaram ao longo do estudo. Além disso, a especificidade das experiências encontradas apontou nuances no processo de institucionalização, importantes na perspectiva de direcionar ações e gestões e de conferir maior efetividade à política de interiorizar as instituições públicas de ensino superior em Pernambuco.

PALAVRAS-CHAVE: Interiorização das universidades. Governança e processo de institucionalização.

1. INTRODUÇÃO

Desde a primeira gestão do governo de Luís Inácio Lula da Silva, em 2003, o discurso recorrente era o da luta pela redução das desigualdades sociais. Na área da educação, em especial no ensino superior, o discurso segue por essa mesma linha, a da democratização do ingresso à universidade, a do desenvolvimento social. Ainda em 2003

foi criado o Programa Nacional de Expansão das Universidades Públicas Federais, ao qual a UFPE se vinculou como outras instituições federais do país.

Na introdução geral deste livro foi detalhada a contextualização nacional e local desse programa dentro do qual se insere o processo de interiorização das instituições de ensino superior no estado de Pernambuco. Alguns impactos dessa interiorização puderam, inclusive, ser tratados em capítulos anteriores, envolvendo a especulação imobiliária, a criação de empregos, a produtividade e o aumento da dinâmica econômica, nos municípios que passaram a abrigar as novas unidades acadêmicas ou novos campi. Outros impactos ainda vêm acontecendo de forma mais lenta e poderão resultar mais profundamente em mudança dos hábitos culturais e políticos daquela população afetada. Na perspectiva, então, de focalizar mudanças dessa natureza foi elaborado este trabalho. A pesquisa de origem "*Condições Político-institucionais favoráveis à interiorização das Universidades Públicas em Pernambuco*" procurou analisar os aspectos que delinearão a articulação político-institucional entre as instituições de ensino (as governamentais e as de mercado), especificamente evidenciando as condições favoráveis e desfavoráveis da interiorização das universidades no interior de Pernambuco.

A interpretação analítica utilizada neste trabalho tomou por base dois pressupostos:

1) a ideia de que a universidade é *princípio gerador das sociedades fundadas no conhecimento*, assim como o governo e as instituições dirigidas ao mercado. Para tanto, associou-se a Etzkowitz (2009), em sua teoria da hélice tríplice, que propõe como modelo uma plataforma para "formação de instituições" e criação de novos formatos organizacionais para promover a inovação, como uma síntese entre universidade, mercado e governo na perspectiva do desenvolvimento;

2) a proposta teórica de que no ambiente institucional há um comportamento "organizador", tal como afirma Vinha (2001), que induz à consolidação de arranjos singulares, através de interações sociais e políticas contextualizadas pactuadas entre os

atores envolvidos. Os esforços e recursos na perspectiva desse movimento organizador seria o que se costuma chamar de *governança*.

Empiricamente a pesquisa concentra-se no estado de Pernambuco, com a amostra de cinco municípios: Vitória de Santo Antão, Caruaru, Garanhuns, Petrolina e Serra Talhada. Os municípios que compõem a amostra possuem características e arranjos institucionais próprios, o que conduz, por hipótese, a impactos e mudanças políticas diferenciadas.

A especificidade das instituições pesquisadas e das experiências de cada município não impede, contudo, a identificação de algumas similaridades em suas consequências e efeitos sobre a institucionalidade nos âmbitos municipal e estadual onde se fez emergir a formação de parcerias com o mercado. Novos papéis, novas necessidades e urgências estão sendo criados. Refletir sobre as condições encontradas nos diferentes municípios, e analisar quais dessas condições são mais favoráveis à implementação de uma instituição de ensino superior na região parece ser um caminho importante na agenda das pesquisas sobre o tema.

Município	Universidades / Institutos Federais
Caruaru	UPE, UFPE, IFPE
Vitória de Santo Antão	UFPE, IFPE
Garanhuns	UFRPE, UPE, IFPE
Serra Talhada	UFRPE
Petrolina	UNIVASF, UPE

2. CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS

Nesta perspectiva, a análise se iniciou com uma revisão teórica sobre os conceitos tomados do *neoinstitucionalismo histórico e sociológico* (HALL; TAYLOR; ROSEMARY, 2003) por meio dos quais, se buscou o momento de implantação de cada unidade de análise da

interiorização e as condições político-institucionais que favoreceram/dificultaram o processo.

De acordo com Hall e Taylor, o neoinstitucionalismo emergiu entre as décadas 1980 e 1990 e não representa uma corrente unificada de pensamento. No artigo *As três versões do neoinstitucionalismo* existem três principais escolas de pensamento: o institucionalismo histórico, o da escolha racional e o institucionalismo sociológico, que emergiram em reação às perspectivas behavioristas (estruturalismo e funcionalismo nas décadas de 1960 e 1970). O neoinstitucionalismo histórico traz a ideia de conflito, de grupos de interesse, apresentando uma proposta neomarxista. Dessa maneira, a distribuição do poder e os interesses de cada instituição ou órgão são importantes nessa visão. Pode-se pensar nas parcerias de mercado, como aquelas entre as universidades e as indústrias após a interiorização, no conflito de interesses entre as autarquias municipais e as universidades em questão de oferta de cursos, por exemplo. O Estado passou a ser considerado, e deixou de ser, neutro nessa corrente, (visão dominante na década de 1970). Nesse contexto, pode-se pensar qual o papel do Estado na interiorização de Pernambuco, quais interesses e como foram avaliadas as condições dos municípios que receberam as universidades, e, ainda, de que forma participa das mudanças institucionais.

Já o conceito de instituição dentro dessa corrente, refere-se a procedimentos, protocolos, normas, e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política. Essa corrente aponta os pontos significativos para análise das instituições ou organizações: análise sobre a trajetória, a relação entre as instituições e comportamento e assimetrias de poder, que serão levados em consideração na análise das entrevistas.

Com relação ao institucionalismo sociológico, a corrente preza pela consideração dos procedimentos institucionais como a prática cultural, sendo contra a distinção entre a esfera burocrática – fins e meios e esferas influenciadas por práticas culturais. Essa linha de pensamento possui três características marcantes.

A primeira se refere à definição de instituição, que é, somente, uma definição global, incluindo aspectos culturais: símbolos, modelos morais que formam padrões de significação, que, assim, guiam a ação humana. Esse aspecto pode ser notado na cultura desenvolvida pelos atores governamentais, por exemplo, ou pelos representantes da sociedade civil, que desenvolvem visões de mundo semelhantes e passam por experiências e cerimônias semelhantes (ver Quadro 1 na seção seguinte). Dessa maneira, rompem com a dicotomia: Instituição/Cultura, aproximando o significado de “cultura” e “instituição”. A dimensão cognitiva constitui outra característica do institucionalismo sociológico, que aponta como as instituições influenciam no comportamento, por fornecer esquemas, categorias e modelos cognitivos para agir e pensar o mundo, mostra como a identidade e a imagem de si e dos outros são construídas a partir de formas, imagens e signos institucionais – escolhas fundamentais, assim, a ação racional é socialmente construída. A última característica dessa linha diz respeito a como pensar no universo das organizações, os indivíduos das organizações estão em busca da definição de suas identidades, conforme modos socialmente apropriados, pensando dessa forma, o surgimento ou modificações dentro da instituição estão menos ligadas à benefícios ou ao aumento da eficiência do que ao reforço da legitimidade social.

O institucionalismo histórico e sociológico possui algumas aproximações com a visão de Maria Tereza Fleury e Rosa Maria Fischer, autoras do livro “*Cultura e Poder nas organizações*”. De acordo com as autoras:

A cultura organizacional é concebida como um conjunto de valores e pressupostos básicos expresso em elementos simbólicos, que em sua capacidade de ordenar, atribuir significações, construir a identidade organizacional, tanto agem como elemento de comunicação e consenso, como ocultam e instrumentalizam as relações de dominação (FLEURY, 1996, p. 22)

O livro leva em consideração a dissociação entre as instituições e a cultura, assim como as relações de poder que emergem dentro dessas organizações. Abaixo um panorama com os principais atores citados na publicação, e suas contribuições para a conceitualização de cultura organizacional. Esses conceitos serão úteis para analisar o contexto de criação das universidades no interior de Pernambuco, como também, ajudar na identificação das diferentes percepções e estratégias de ação dos atores políticos e dos gestores no contexto da interiorização e no monitoramento de suas práticas.

Autores	Conceito
Janice Beyer e Harrison Trice	Rede de concepções, normas e valores, que são tomados como certas que permanecem submersas à vida organizacional. Para criar e manter a cultura organizacional as normas e valores devem ser passados de forma tangível para os membros. Leva em consideração os ritos, que expressam os símbolos através dos gestos.
Edgar Schein	Conjunto de pressupostos básicos (basic assumptions) que um grupo inventou, descobriu ou desenvolveu ao aprender como lidar com os problemas de adaptação externa e integração interna e que funcionam bem o suficiente para serem considerados válidos e ensinados a novos membros como a forma correta de perceber, pensar e sentir, em relação a esses problemas.
Max Pagès	Estudou o fenômeno da cultura organizacional com enfoque no poder e suas articulações dentro da organização. Pagès faz uma analogia entre religião e os dispositivos da instituições, como ritos, cerimônias e dogmas, mostra o papel da ideologia (e seus aparelhos) para o funcionamento da organização, mascarando explorações, desigualdades e relações de poder.

Ainda como parte da revisão teórica, o trabalho incluiu um detalhamento analítico da proposta de Jefferson Mainardes (2006) sobre a política e como o *ciclo de políticas* contribui para o entendimento das políticas educacionais, no caso do subprojeto, a política da interiorização.

Definir o que é política se apresenta como um desafio. Argumenta que, de forma geral, existem três grandes linhas de pensamento acerca do que seria a política. A primeira afirma que ela é construída pela regulação, pela força que age para interferir e transformar o comportamento das pessoas. A segunda designa a política como algo formado por valores e signos. Já a última enxerga a política como definições criativas, capazes de gerar múltiplas interpretações. Analisa-se a política como uma junção dessas três linhas, que, diferente da forma tradicional de se pensar a política, linearmente, caminhando para uma única direção, a política deve ser vista como algo em movimento, multifacetado e cíclico.

O ciclo de políticas é formado por três contextos principais. O primeiro é o contexto de influência, que é quando se pensa na política, onde as políticas se iniciam e os discursos são construídos. O discurso está em formação, as lutas e disputas entre grupos de interesses ocorrem nesse contexto. Esse é o contexto da criação do REUNI, a adesão das universidades de Pernambuco, a UFPE e a UFRPE, os confrontos políticos e embates de poder envolvidos nesse processo. Atores nacionais e internacionais (instituições, organizações, grupos de interesses) defendem suas posturas ideológicas e de mercado, moldando, assim, o discurso da política que vai se iniciar.

O segundo contexto é o da produção do texto. Esse contexto está ligado ao público em geral, o texto político representa a própria política, a política é um texto. Esses textos são oficiais, textos políticos, comentários, pronunciamentos. Os textos são, muitas vezes, confusos, podendo ser contraditórios. São lidos de acordo com o local e o tempo em que foram produzidos. Nesse contexto, também há disputa de interesses pela produção do texto. A reação a esses textos ocorre na prática, ou seja, no terceiro contexto. O contexto da prática é onde ocorre a interpretação, a transformação e recriação da política, é a ação³. É a resposta que pode modificar a política original, a

³ Nos casos de avaliação do PROUNI, umas das interpretações se refere de como é a ideia do Governo Federal do programa e sua ligação direta com a democratização do ensino, o que se transforma com a interpretação contrária de várias pessoas de que o PROUNI beneficia o mercado e ajuda as instituições de

interpretação das pessoas que recria a política. As entrevistas serão analisadas levando em conta o contexto da produção e recriação da política.

Outros dois contextos, fala Mainardes, foram acrescentados por Ball em seus trabalhos, trata-se do contexto de resultados - efeitos e o contexto de estratégia política, pode-se exemplificar pensando, por exemplo, no contexto de criação das universidades em cada cidade. No quarto contexto, o dos efeitos, preocupa-se com a relação entre os efeitos e questões como justiça, liberdade e seus impactos nas desigualdades que existem, é possível pensar na democratização do ensino, como a hipótese da interiorização das universidades não ter sido fator de ampla democratização. O quinto contexto, o da estratégia política, se relaciona com a identificação de atividades políticas para lidar com a desigualdade criada ou reproduzida pela própria política investigada, o que se relaciona com a nova institucionalidade que os municípios enfrentarão e que estratégias eles usaram ou irão usar.

Jefferson Mainardes proporciona, em seu artigo, uma abertura de percepções da política, explanando que ela não pode mais ser vista e analisada como um modelo pronto, fechado, estabelecido, a política está aberta, em forma de ciclo, que se renova e se reconstrói. Nesse ciclo há uma quebra de concepções, no qual o macro e o micro precisam se relacionar, o local e o internacional necessitam ser analisados em suas relações, e é com esse modelo analítico que a pesquisa está sendo realizada.

Em meio a esta modelagem dinâmica para o estudo das políticas públicas, tem chamado a atenção o conceito de governança pelo seu aspecto fundamental: dar conta das relações entre as políticas, o Estado e a sociedade, com especial cuidado para a atuação das instituições de mercado. Apesar da multiplicidade das concepções de governança⁴ que expressam posicionamentos, por vezes contrastantes, ainda parece-nos

ensino superior privado, em detrimento da melhora da educação gratuita, dessa forma, a política é recriada.

⁴ Governança é a nova gestão pública ou gerencialismo (KERNAGHAN; MARSONS; BORINS 2000); Governança é a estrutura das instituições políticas (NATIONAL RESEARCH COUNCIL 1999); Governança consiste em abordagens de governo mais orientadas ao mercado (KETTLE, 1993; NYE; DONAHUE, 2000);

o conceito mais útil disponível para descrever e explicar essas forças e articulações entre as três esferas centrais apresentadas no diagrama.



Entretanto, ainda que conceitualmente harmoniosas tais forças e articulações se estabelecem em arenas políticas de disputas, de negociações ou de consensos. A definição das responsabilidades, competências e ações resultantes acaba se constituindo num processo árduo na direção da efetividade da gestão.

As considerações apresentadas acima fundamentaram a análise sobre de tomada de decisões e implementação do processo de interiorização das instituições públicas de ensino, a partir dos dados levantados em campo.

3. A PESQUISA: INSTRUMENTOS DE COLETA E ANÁLISE

A pesquisa de campo desenvolvida foi de caráter descritivo e exploratório. Descritivo porque expôs os atributos do fenômeno – pretendendo descrever o processo da interiorização e o contexto, estabelecendo correlações entre os aspectos do problema

Governança é o desenvolvimento de capital social, da sociedade civil e de altos níveis de participação cidadã (HIRST, 2000; KOOIMAN, 2001; SORESEN, 2004); Governança é cooperação interjurisdicional e gerenciamento de redes (FREDERICKSON, 1999; O'TOOLE, 2003; PETERS; PIERRE, 1998) ou Governança é globalização e racionalização (PIERRE, 2000).

evidenciados nos diversos ambientes institucionais e as principais características dos municípios. Exploratória porque se constituiu de um contato ainda inicial com o tema da interiorização, levantando-se informações para a construção de hipóteses explicativas, além de desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias para a formulação de abordagens posteriores.

As técnicas de coleta de dados utilizadas foram: a pesquisa documental, a realização de entrevistas semiestruturadas (ver Roteiro de Questões no Quadro 2) e a observação direta. Pádua (2004, p. 70) conceitua entrevista semiestruturada como aquela em que o pesquisador organiza um conjunto de questões sobre o tema que está sendo estudado, mas permite e até incentiva que o entrevistado fale livremente sobre assuntos que vão surgindo como desdobramentos do tema principal. Abaixo segue os Quadros 1 e 2 que apresenta os cargos dos entrevistados por município:

Quadro 1 – Relação dos Atores por Município com a Data de Realização

Município	Entrevistas Realizadas
Recife (agosto/2011)	Ex-presidente da Câmara de Educação Superior do Conselho Estadual de Educação; Presidente do Conselho de Educação Superior; Pró-reitora Acadêmica da UFPE Reitor da UFRPE
Serra Talhada (setembro/2011)	Secretário Municipal de Educação de Serra Talhada; Presidente do Conselho Municipal de Educação de Serra Talhada; Ex-presidente da Comissão de Emprego de Serra Talhada
Garanhuns (setembro/2011)	Ex-secretária Municipal de Educação de Garanhuns; Presidenta da Autarquia de Ensino Superior de Garanhuns - AESGA; Presidenta do Conselho Municipal de Educação de Garanhuns;
Petrolina (novembro/2011)	Diretora de Gestão e Rede da Secretária de Educação de Petrolina; Presidente da FACAPE – Faculdade de Ciências Aplicadas e Sociais de Petrolina; Gerente do SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - Petrolina; Presidente do ITEP- Instituto Tecnológico de Pernambuco – Petrolina
Caruaru (fevereiro/2012)	Diretora de Ensino do Campus IFPE – Caruaru; Diretor da FAFICA – Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Caruaru; Gerente do SENAC – Caruaru; Assessor Pedagógico do ITEP- Caruaru
Vitória de Santo Antão (fevereiro/2012)	Gestora da Gerência Regional de Educação – GRE – Mata Centro – Vitória; Diretora de Ensino do IFPE – Vitória; Coordenadora Geral da Graduação da FAINTVISA – Faculdades Integradas de Vitória de Santo Antão; Gerente do SENAC – Vitória

Quadro 2 – Roteiro para Entrevista com os Atores Locais nos Municípios

ENTREVISTADO: DATA:	CARGO: LOCAL:	ENTIDADE
1 Apresentar o objetivo da pesquisa		
2 Fazer um breve histórico da sua experiência/observação sobre a implantação da Universidade (UFPE ou UFRPE) destacando pessoas e entidades chave no processo;		
3. No seu ponto de vista, que impactos tal processo já causou ao município ou à região?		
3.1 Quais as principais características dos alunos, professores e funcionários que se vinculam a nova Universidade? (perfil, procedência e rotatividade)?		
3.2 Existe algum tipo de apoio municipal para alunos/professores/funcionários no sentido de atraí-los à cidade?		
3.3 Existe algum tipo de parceria entre a Universidade e a sua entidade?		
4. A implantação dos cursos foi feita a partir de alguma análise sobre a demanda profissional da região? Elaborado por qual (is) entidade (s)?		
5. Os representantes do poder local (Prefeitura, Câmara de Vereadores) têm contribuído para a implantação desse processo? Como?		

Foram realizadas vinte e duas entrevistas com gestores e atores sociais importantes tanto no âmbito central da Universidade Federal de Pernambuco, da Universidade Federal Rural de Pernambuco, quanto no âmbito local dos campi de: Caruaru, Garanhuns, Serra Talhada, Vitória de Santo Antão e Petrolina/Juazeiro, e dos Institutos Federais localizados entre esses municípios, além de representantes de algumas instituições envolvidas com o processo de interiorização.

Para análise do conteúdo das entrevistas levou-se a efeito uma *análise argumentativa*. Conforme Liakopoulos (2002) toda fala que inclui debate ocorre ao redor de um bloco básico: o argumento. O termo argumentação consiste em uma atividade verbal ou escrita formada por uma série de afirmações objetivando justificar, refutar ou persuadir. O objetivo desse tipo de análise é documentar a maneira como afirmações são estruturadas dentro de um discurso e avaliar sua solidez no campo das ações institucionais. Segundo Liakopoulos (2002) a teoria da argumentação foi

apresentada por Stephen Toulmin em seu livro *The Uses of Arguments* (1958). Toulmin propõe que um argumento, assim como um organismo, possui uma estrutura anatômica e fisiológica. Os componentes dessa estrutura, propostos por Bernad & Antolini (2006) e Simosi (1997), foram adaptados e nesse trabalho foram caracterizados da seguinte forma:

- **Proposições:** afirmações que contenham estruturas e que são apresentadas como resultados de um argumento apoiado por fatos.
- **Dados:** fatos ou evidências que estão à disposição do criador do argumento. Os dados podem se referir a acontecimentos passados, ou à situação, ação ou opinião atuais, mas qualquer modo eles se referem à informação que está relacionada com a proposição central do argumento.
- **Garantias:** Premissa constituída de razões, autorizações e regras usadas para afirmar que os dados são legitimamente utilizados a fim de apoiar a proposição. Ela é o passo lógico que conduz à conclusão, não por meio de uma regra formal, mas pela regra de lógica do argumento específico.
- **Apoios:** Premissa que é usada como um meio de ajudar a garantia no argumento. Ele é a fonte que garante a aceitabilidade e a autenticidade da razão a que a garantia se refere.
- **Refutações:** Premissa que autoriza a refutação da generalidade da garantia. Ela mostra a exceção da regra que é afirmada no argumento, ou as condições sob as quais o argumento não possui legitimação e por isso a reivindicação não se sustenta como verdadeira.

- Qualificador: Referência explícita ao grau de forças que nossos dados conferem à nossa alegação ou proposição, através de uma garantia e toma a forma de palavras tais como necessariamente, presumivelmente, provavelmente, etc.

As entrevistas realizadas foram separadas em quatro grupos definidos por tipologias analíticas: agentes governamentais, agentes vinculados à formação acadêmica, agentes vinculados à formação profissional presentes no mercado e representantes da sociedade civil. Para cada tipologia analítica notou-se uma aproximação de concepções, ideias e visões de mundo entre as pessoas dentro de uma mesma tipologia de atores, apresentada no Quadro 2.

As categorias analisadas foram: a) Percepção da Educação como um Bem Público; b) Impactos no Município: 1. Mudanças Imediatas: Indicativos de mudança dentro do município, tomando preferencialmente condições anteriores à interiorização e 2. Impactos previstos: Sinais de transformações com relação à articulação - inovação x cultura x desenvolvimento - levando-se em conta o papel do Estado, a sociedade local e a demanda profissional do município e c) Condições Pré-existentes: 1. Infraestrutura e Demanda Local: Dinâmica econômica do município relacionada à universidade implantada, levando-se em conta as parcerias formadas e o apoio institucional do poder público e privado e 2. Articulação Institucional: Parcerias horizontais, no âmbito de uma mesma esfera política, referindo-se à capacidade que o município possui de ajustar os conflitos e as disputas.

4. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A expansão da UFPE verificada nos últimos anos não pode ser analisada de modo desassociado do Programa Nacional de Expansão das Universidades Públicas

Federais, que teve início a partir de 2003 e foi também adotado por outras instituições federais do país. Especificamente, a interiorização das IFES no estado de Pernambuco começou quando o governo federal anunciou a criação da Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNIVASF), a única instituição do país com campi divididos por três estados: Pernambuco, Bahia e Piauí.

Atualmente, a sede fica na cidade de Petrolina, na região do Vale do São Francisco em Pernambuco, a 774 km do Recife. Petrolina tornou-se o maior exportador de frutas e o segundo maior centro vinícola do país; está entre os maiores do setor agropecuário nacionalmente e regionalmente, como o quarto no Nordeste. A pecuária baseia-se na criação de bovinos, caprinos e ovinos. Estes segmentos são demandadores de novos experimentos e já desenvolvem parcerias importantes com os centros de pesquisa científica no campus das ciências agrárias. Há outros campi em Juazeiro na e em Senhor do Bonfim, ambos na Bahia, e, por fim, o campus em São Raimundo Nonato, instalado no Piauí.

Os setores de comércio e serviços têm, cada um, cerca de 15% de participação na economia local e movimenta um polo regional que agrega uma população estimada de (319.893 habitantes pelos dados do IBGE para 2013)⁵ e atrai uma população flutuante de muitos municípios próximos, inclusive para formação e qualificação no setor.

A gente atende, não só Pernambuco, como Bahia também. Se você quiser eu posso até citar algumas cidades... A gente atende de Petrolina até Salgueiro, mas efetivamente, nós atendemos Lagoa Grande, Santa Maria da Boa Vista, Araripina, Ouricuri... Salgueiro.... Na Bahia a gente atende Juazeiro... A gente não pode, por exemplo, a gente não pode atravessar a ponte para atender lá, mas a demanda de lá.....pode vir para cá. Então a gente atende Sobradinho, Casa Nova e até já atendemos alunos de Senhor do Bonfim... E Paulo Afonso, da seguinte forma, esse aluno vem, passa a semana aqui e vai para casa todo final de semana, ou já tivemos casos de alunos que ficaram 06 meses, 01 ano, estudando aqui, se

⁵ Fonte: <<http://www.cidades.ibge.gov.br>>. Acesso: 22 dez. 2013.

qualificando e voltavam para as suas cidades de origem (Cláudia Pessoa, SENAC –Petrolina).

Com relação ao IDHM, o município apresenta um valor de 0,697 desde 2010.

Contudo, a interiorização das IFES só ganhou força entre 2005 e 2006 quando começaram a instalação das quatro expansões universitárias nas cidades de Vitória de Santo Antão (UFPE), Caruaru (UFPE), Garanhuns (UFRPE) e Serra Talhada (UFRPE). Significa dizer que a interiorização das federais em Pernambuco foi tardia, se comparada a outras regiões do Brasil ou unidades da federação, como, por exemplo, o estado vizinho, a Paraíba.

As cinco cidades citadas são cidades polos de suas microrregiões, principalmente no âmbito da economia. Petrolina, Caruaru, Vitória de Santo Antão, Garanhuns estão entre os cinco maiores municípios do interior. Juntamente com Belo Jardim, participam com quase 10% do PIB de Pernambuco e representam mais de 7% da população do Estado. Já Serra Talhada, que não se encontra nesse rol de maiores municípios do interior, foi um dos municípios que mais cresceram em participação no PIB (Produto Interno Bruto) total de Pernambuco nos últimos dois anos, segundo pesquisa divulgada pela Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco (CONDEPE FIDEM, 2011).

O primeiro *campi* avançado da UFPE foi instalado na cidade de Caruaru, cidade mais populosa do interior (com 337.446 habitantes pelas estimativas do IBGE para 2013), situada a 131 km de Recife. O Centro Acadêmico do Agreste (CAA) foi inaugurado em 20 de março de 2006 visando atender à demanda da região do agreste pernambucano. A relevância da cidade no contexto do Agreste se expressa, sobretudo, na economia que tem como ponto forte o comércio das feiras livres de confecções – característica marcante da cidade. É o setor de serviços que compõe quase 80% do PIB do município, acrescido da agricultura e na pecuária (próximo de 8%) e da indústria (em torno de 15,3%). O município apresenta um valor para o IDHM 0,677 desde 2010.

Inicialmente o Centro Acadêmico do Agreste (CAA) funcionou em instalações do Polo Comercial de Caruaru. Atualmente dispõe de sede própria, construída para esses fins e oferece os cursos de graduação em: Design, Administração, Ciências Econômicas, Engenharia Civil, Engenharia de Produção, Pedagogia, Licenciatura em Química, Física e em Matemática. Além desses, há ainda o Curso de Licenciatura em Educação Intercultural (Educação Indígena), que visa formar Educadores indígenas para atuar no Ensino Fundamental e Médio nas escolas indígenas de suas comunidades. Além dos cursos de graduação o CAA iniciou em 2010 as atividades do Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil e Ambiental, oferecendo curso de Mestrado em duas Áreas de Concentração: Estrutura de Materiais e Tecnologia Ambiental.

Caruaru, tal como Petrolina, apresenta hoje mudanças significativas em suas características como cidade, a rotina da população mudou e o desenvolvimento tanto industrial, como tecnológico cresceu de forma considerável. Como há fortes indícios da influência dessas cidades em suas regiões, é possível afirmar que aspectos favoráveis para a interiorização das Universidades se encontram nessas cidades, expressos até mesmo por atores que estão colocados externamente à UFPE.

Em relação à interiorização em Caruaru, eu acho que foi realmente bem estruturada e bem planejada para região (...) a cidade de Caruaru teve um crescimento assim, que foi um crescimento do dia para a noite nessa área (Marcelo Lima -ITEP)

Outro *campus* avançado da UFPE é o Centro Acadêmico de Vitória de Santo Antão (CAV), em funcionamento desde 21 de agosto de 2006. Com relação à Vitória de Santo Antão (Zona da Mata Sul de Pernambuco) a cidade ocupa o 3º maior PIB do interior e o 9º do Estado. Conta com uma população de 133.907 habitantes pelas estimativas do IBGE para 2013 e expressa um IDHM de 0,640 desde 2010.

O município tem como principal atividade produtiva a indústria de transformação (bebidas, vidro e álcool), seguida do comércio. Outra importante atividade é a indústria, onde se destacam a nova fábrica da grande *Kraft Foods* do Brasil;

a fábrica da *Sadia*; a *Destilaria JB*, grande produtora de álcool e açúcar e a *Isoeste*, grande fabricante de telhas térmicas do país. No campus de Vitória de Santo Antão, localizado a 50 km de Recife, são oferecidos os cursos de graduação nas áreas de saúde e biológica: Bacharelado em Enfermagem, Bacharelado em Nutrição, Licenciatura em Ciências Biológicas e Bacharelado em Educação Física. Para 2011, está programado a implementação do curso de Licenciatura em Educação Física. Além disso, o Centro conta com um Programa de Pós-Graduação em Saúde Humana e Meio Ambiente, desde 2009, oferecendo curso de Mestrado em duas áreas de concentração: Biotecnologia e Saúde Humana.

Vitória de Santo Antão traz uma peculiaridade: a de se localizar em uma área muito próxima da capital. Tal fato leva a impactos oriundos da implantação da universidade diferenciados em relação a outras cidades. A fixação de docentes e discentes na cidade ainda é residual, prevalecendo a dinâmica comum aos polos de formação, com deslocamentos diários ou mesmo semanais de/para outras regiões. Mesmo assim há uma percepção de que é necessária uma simbiose entre as características originárias do local e as potencialidades advindas das demandas externas.

Eu acho fundamental que a interiorização que a gente tem visto acontecer hoje, aqui em Vitória são muitas indústrias; economicamente está havendo, assim, um grande salto no desenvolvimento econômico que a educação não pode ficar de fora; enquanto a gente não caminha o desenvolvimento com a educação, a gente não vai dar a nossa comunidade, especialmente a mais carente possibilidade de crescer junto com essa economia. E o desejo, na minha concepção, é que realmente aconteça um avanço significativo de melhoria de vida e qualidade social para essa comunidade, mas de forma justa não é? Então para que isso aconteça, educação e economia tem que estar lado a lado. Então tem que haver universidades que atendam essa comunidade, tem que haver essa parceria com o ensino básico, por que se assim não for a gente não consegue estabelecer os nosso jovens chegando na universidade....se não está a gente vai empregar o forasteiro não é? A possibilidade de crescer com essa economia e a nossa comunidade vai ficar aquém (Ana Maria Xavier - GRE Mata Centro).

Em complementação, merece ser realçada a relevância conferida ao Instituto Federal na sua integração como instituição de ensino superior e técnico. No plano montado para a pesquisa de campo não foram previstas entrevistas com a gestão dos IFPE's, mas as referências recorrentes ao papel que vem sendo exercido pelo IFPE-Vitória de Santo Antão conduziram a um ajuste de rota analítica, inclusive para os outros municípios. No IFPE- Vitória de Santo Antão funcionam dois cursos superiores: Química e Agronomia. Esta foi a principal mudança na trajetória de formação da instituição que atua há 57anos com tradição no ensino técnico agrícola. O IFPE oferece modalidade de internato, semi residência e residência para alunos de municípios como Escada, Ribeirão, Primavera, Aliança, Amaraji e outros.

Eu acho aqui na minha visão, que o Nordeste precisava mais de institutos só agrícolas e só indústrias do que o sul e o sudeste porque a nossa agricultura não é mecanizada. A gente precisa tudo de tecnologia na área de agricultura..... Vitória cresceu, vamos dizer, muito mais pela periferia o pessoal está saindo da zona rural para a periferia, e quem fica no campo? E quem vai ajudar isso? Uma instituição de ensino, não é? A ideia das incubadoras, não é? Incubadoras na área agrícola, pesquisa. Porque essa é uma vocação, veja bem que ela precisa dar esse salto e é um salto importantíssimo e que sendo o Instituto Federal, a ideia vai com o carimbo governamental. Porque a maioria das outras incubadoras, elas são privadas, estão ligadas a propriedades, e o IF já tem uma experiência de oferta de curso, de extensão (Velda Martins – Diretora de Ensino do IFPE Vitória de Santo Antão).

A ação dos institutos foi referenciada de modo vinculado tanto à formação profissional, equiparada com cursos técnicos do Sistema S: SENAC e SENAI, quanto à formação acadêmica semelhante às universidades, mostrando que o impacto dos IFPEs no interior de Pernambuco é maior do que se supunha inicialmente. A mudança institucional pela qual passaram os IFs permite que sejam aprovados novos cursos no Conselho Superior, na Pró-reitoria de Ensino da Instituição, sem a necessidade de

encaminhar o processo para o MEC. Essa autonomia é a mesma de que gozam as Universidades federais.

A rigor, trata-se de uma terceira via de instituições que de modo estratégico estabelecem um vínculo entre a formação acadêmica e a capacitação técnica. O SEBRAE (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas) também compõe este rol, trabalhando com capacitação e formação no nível médio e mais adiante assessorias técnicas, atuando especificamente em setores empresarias, sediados em municípios como Caruaru e Petrolina.

Eu acho que é mais fácil trabalhar na incubação, via SEBRAE. A gente até tem o acompanhamento daquele empresário que vai começar como empreendedor individual. E a gente começa dando os primeiros passos.... depois, um curso e vai progredindo.... Tem umas histórias desses empresários que chegam dentro do sistema de incubação ainda estudante. Para a universidade seria uma outra coisa, porque fica muito distante. Às vezes tem (o curso de) administração que em tese é bastante aplicada, mas não oferece possibilidade de aplicação não é? Ela não tem laboratórios, ela não sai dessa... precisa de demanda para ela criar essa aproximação. Às vezes, operam alguns instrumentos de inserção: estágio ou emprego, mas em geral acontecem via SEBRAE (Débora Florêncio Maciel – Gerente do SEBRAE – Caruaru).

O Instituto Tecnológico de Pernambuco (ITEP) também reforça esse mesmo rol de instituições de terceira via e tem oferecido cursos de nível médio, em vários locais do interior.

Eu iniciei no ITEP em 2008, como professor da disciplina de redação no curso de lavanderia industrial e, em 2010 eu fui convidado para assumir essa função de assessor pedagógico.... A gente tem radiologia, segurança do trabalho e administração. E assim, essa vinda das universidades para o interior é de grande importância realmente, tanto para o cidadão local, como para a região de um modo geral, não é? Porque a gente vê a capacidade, a ampliação de novos empregos, de novas oportunidades, tanto na própria universidade, quanto no arranjo produtivo local. Nós temos uma parceria, com a UFPE, assim de alguns eventos, e aqui o nosso prédio é o polo ofertante de curso à distância deles... Aqui nós

temos cursos técnicos de química, que está iniciando agora em fevereiro, modelagem do vestuário, e estamos com duas turmas finalizando o curso de lavanderia industrial. Inclusive a UFPE quando veio para Caruaru, funcionou aqui no prédio do ITEP por um período, e depois foi que eles foram para o campus, que agora é ali no Polo da Moda como é conhecido aqui (Marcelo Augusto Lima - Assessor Pedagógico ITEP- CT Modas Caruaru).

A Universidade Federal Rural de Pernambuco, sediada no *Campus* de Dois Irmãos, no Recife, também teve suas ações estendidas a partir do Programa de Expansão das IFES - programa de expansão e interiorização do Ensino Superior do Governo Federal. Duas Unidades Acadêmicas foram implantadas: a de Garanhuns (UAG), em 2005, e a de Serra Talhada (UAST) em 2006.

Garanhuns, no Agreste Meridional, é o 4º maior PIB do interior e o 10º estadual. Conta com uma população de 135.138 habitantes pelas estimativas do IBGE para 2013 e expressa um IDHM de 0,664 desde 2010. O setor econômico de destaque é o de serviços (71,9%), no qual as principais atividades são: administração pública, comércio, atividades imobiliárias e financeiras. Também é conhecido pela sua agricultura e pecuária, possuindo a maior bacia leiteira de Pernambuco. Entretanto, tal condição econômica não pareceu favorecer a implantação do *campus* em Garanhuns que, de modo equiparado ao *campus* da Unidade Acadêmica de Serra Talhada, sofre com as precárias condições em suas instalações. A falta de recurso para finalização de obras e, conseqüentemente, o déficit nas condições estruturais para o bom funcionamento da universidade são fatores que podem ser observados, merecendo uma maior atenção.

As condições favoráveis à localização da universidade em Garanhuns parecem vincular-se à tradição educacional e cultural desse município. O município consta como sede de uma das GREs – Gerências Regionais de Educação, além de concentrar entidades importantes do setor privado que oferecem cursos superiores. Há livrarias na cidade e várias Escolas de Idiomas. Esse perfil voltado à área acadêmica, à pesquisa e à ciência foi ressaltado na fala de mais de um dos entrevistados.

A gente viu todo o processo de chegada da Rural... a Prefeitura naquele momento apoiou integralmente e eu me recordo que naquela época estive aqui e naquele momento o Prefeito se dispôs a contribuir, pois havia pouquíssima gente... ainda não tinha aberto concurso, estava faltando serviços gerais. Ele se prontificou e cedeu o pessoal, pessoas conseguiram melhorar o acesso e a parte estrutural dos edifícios... Porque hoje o acesso à universidade é a única possibilidade para mantermos o valor da educação, para mostrarmos o benefício que ela proporciona. Não se trata do benefício da ascensão social, mas o benefício da produção do conhecimento (Edilene Vilaça - Garanhuns).

Esse clima de valorização da educação cria uma exigência de qualidade para a educação no ensino médio e na educação básica. Parcerias com as Secretarias Municipal e Estadual tem sido uma prática na perspectiva de que professores da UFRPE discutam em seminários e colaborem na elaboração das grades curriculares de disciplinas específicas.

Reflexos dessa condição favorável são visíveis na atuação do Conselho Municipal de Educação que se reúne em assembleias mensais, nas quais a Secretaria de Educação e os segmentos daqueles que fazem a educação municipal participam efetivamente, inclusive as Autarquias Municipais. Atualmente, o Conselho desenvolve projeto na perspectiva de construção de um plano que transforma a rede de ensino em sistema, mudando as atribuições da entidade para uma ação mais deliberativa.

Quando o plano for aprovado pela Secretaria de Educação o Conselho vai passar de consultivo para deliberar, normatizar os fundos que precisam dessa regulamentação para funcionar. E como é do município nós vamos deixar de atender apenas a rede municipal como é hoje, para atender a toda a educação básica, quanto a superior, tudo enfim. (Dorvalin Vasconcelos – Presidenta do Conselho Municipal de Educação-Garanhuns)

Já a localização da Unidade Acadêmica em Serra Talhada parece responder mais a uma descentralização físico-territorial para oferta de formação especializada no Estado. A rigor já havia, desde o início da década de 90, algumas instalações de extensão da UFRPE que servia a professores e alunos para realização de pesquisas, além de um

auditório para 90 pessoas e um refeitório. Esta condição favoreceu a implantação da Unidade Acadêmica em 2006, com os cursos de Agronomia, Biologia, Engenharia de Pesca, Licenciatura em Química, Sistema da Informação e Economia. Significa dizer que a despeito da não correspondência administrativa com a sede da GRE do Sertão do Pajeú ou da ausência de polaridade microregional, o município, que conta com uma população de apenas 83.051 habitantes⁶ e situa-se a 414 km do Recife, levou vantagem na seleção das cidades do interior para abrigar a unidade da UFRPE. Ao que parece, a chegada da universidade federal ainda passa despercebida pela sociedade no município.

Eu lembro que na primeira edição do vestibular, houve dois momentos, porque no primeiro as vagas não foram preenchidas.... os professores da Rural chegaram aqui garimpando alunos. Eu creio que a população esperava tanto, esperava tanto, sonhava tanto com a universidade chegando no interior, mas chegou de tal modo que eu não sei se o pessoal ficou perplexo, assim sem entender a dimensão do que era uma universidade. Por conta de achar que era um presente e não um passo ao incentivo educacional, então a gente acredita que o acordar ainda está acontecendo (Israel Silveira – Secretário Municipal de Educação de Serra Talhada)

As mudanças na cidade desde 2006 ainda vêm acontecendo em ritmo muito lento: não há grandes empresas de comércio de alimentos, nem comércio especializado, nem opções variadas de lazer e serviços. Contudo, as primeiras transformações no mercado imobiliário já são visíveis.

Sim, o levantamento que nós temos sinaliza uma demanda de moradia principalmente direcionada à questão dos estudantes, mas também à questão dos imóveis de classe média e alta. Foram feitas muitas construções dentro de programas de casas populares, mas os professores têm uma demanda de moradia, da classe A.... A grande maioria permanece na cidade no período de segunda a segunda, são poucos os que se deslocam em fins de semana, só os que moram mais próximos (Mário Olímpio Cavalcanti – Representante do Setor Imobiliário na Comissão Municipal de Emprego de Serra Talhada).

⁶ Pelas estimativas do IBGE para 2013 que calcula um IDHM de 0,661 desde 2010.

Uma questão de mudança que houve no mercado imobiliário, por exemplo, identificada por todos os professores que chegaram. Na nossa cidade, as casas não tinham garagem; é uma coisa interessante que mudou para adequar às necessidades deles (Joaquim Alves – Presidente do Conselho Municipal de Educação de Serra Talhada).

A situação geográfica mais afastada do município em relação à capital do Estado e presença de 3000 km² de área rural, condicionou o surgimento de uma demanda diferenciada: a formação de professor para o ensino fundamental e médio. Essa constatação esteve presente em alguns depoimentos:

Com relação à demanda de curso, tem essa coisa da falta de visibilidade do mercado. Em outras conversas, a gente tem dito mais precisamente na Câmara de Ensino Superior do Conselho Estadual de Educação. Os cursos não estão voltados para a formação do professor. Já que interioriza e há uma demanda antiga dos municípios pela formação do professor... os cursos que estão chegando não contemplam esta formação (Israel Silveira – Secretário Municipal de Educação de Serra Talhada)

O estudo em questão buscou entender as condições político institucionais favoráveis à interiorização das Instituições Federais em Pernambuco e alguns aspectos importantes foram explorados: o papel do Estado e as relações intergovernamentais, como fatores condicionantes do desempenho da política de interiorização. Diversos teóricos argumentam sobre a atuação do Estado, ora conceituando-o como intervencionista, dirigista ou liberal. Evans (2004, p. 38) afirma que as estruturas conferem potencial para a intervenção, mas tal potencial tem de ser traduzido em ação para que os Estados tenham efeito papel do Estado. O autor refere-se a quatro padrões de intervenção em termos de “papeis” desempenhados:

1. Custódio: todos os Estados formulam regras e zelam por seu cumprimento, estimulando ou reprimindo os atores públicos e privados;
2. Demiurgo: o Estado fica diretamente envolvido com as atividades dos atores privados, não apenas no complemento a investimentos, mas também na substituição dos mesmos;
3. Parteiro: o Estado colabora com o surgimento de novos grupos empresariais, criando capacidades produtivas e tentando atrair as forças dos agentes privados para um novo setor;
4. Pastoreio: o Estado direciona e incentiva a formação de quadros e de conhecimento científico e tecnológico na perspectiva de sustentar a lógica da competitividade e da produtividade.

Neste processo de interiorização das instituições públicas de ensino, o papel do Estado que mais tem se evidenciado é exatamente o de *pastoreio*. Os municípios focalizados nessa pesquisa passaram por várias mudanças nos últimos anos, que foram evidenciadas pelos dados levantados e pelos entrevistados. Caruaru e Petrolina, pelas dinâmicas das cadeias e arranjos predominantes na área de confecções e da agroindústria, respectivamente, ostentaram aumentos significativo da industrialização, crescimento da construção civil, especulação imobiliária, diminuição do sentimento de segurança, ampliação de novos empregos e oportunidades, migração de pessoas de outros locais do Estado e região. Em menor escala, também assistiu-se a mudanças semelhantes nas outras cidades, contudo tentar ajustar a oferta de cursos às demandas que emergiram localmente, considerando a oferta já tradicionalmente instituída de instituições privadas e autarquias municipais de ensino em cada microrregião reforçou este traço de pastoreio. Alguns eventos e seminários de consulta à sociedade civil realizados com esse propósito foram citados nas entrevistas em pelo menos três dos municípios: Caruaru, Garanhuns e Petrolina. Instituições como SENAC, ITEP e SEBRAE

além do governo estadual e municipal participaram de reuniões para discutir os cursos que seriam ofertados pela Universidade.

Foi atendido, pelo menos acordado nas primeiras reuniões [...] era para escolher os cursos a partir de uma análise, analisando o se tem e o que não se tem, e o que o mercado pede [...] Não houve nenhum impacto de demanda do SENAC, eu acho que é mais uma oportunidade para que as pessoas possam buscar (Maria Gorette Gomes - SENAC).

Em Serra Talhada, a oferta parece ter chegado já pronta.

A Universidade foi à nossa procura, na escola estadual do ensino médio, Escola Antônio Timóteo. Foram inúmeras as visitas que tivemos de professores e de coordenadores de cursos da UFRPE. De nosso lado, informamos sobre os cursos que a universidade estaria a oferecer, ao mesmo tempo convidando os alunos do 3º. ano a se lançarem candidatos ao vestibular, na perspectiva de preencher vagas (Joaquim Alves - Presidente do Conselho Municipal de Educação de Serra Talhada).

Contudo críticas ainda são recorrentes quanto à incompletude destas tentativas, evidenciando choque com os interesses, em especial, das autarquias. Foram criados cursos semelhantes na UFPE, causando um problema para as faculdades; posteriormente o diretor da FAFICA também analisa esse processo como um maior obstáculo, porque os alunos menos preparados, com uma defasagem do ensino básico, agora se direcionam majoritariamente para as faculdades privadas.

Era o compromisso de dar uma olhada como é que estão os cursos na cidade, para que não houvesse superprodução [...]. Os cursos na área de saúde não existem, nós tentamos compreender os motivos, mas não entendemos [...]. Nós sabemos a importância disso, sabemos a importância da interiorização do ensino, não estamos contrários a isso [...] agora eu achava que seria para somar, e não para retirar, apagaram toda a história constituída (Everaldo Silva - FAFICA).

Metodologicamente, a tarefa de identificar o que foi e o que não foi impacto da chegada da universidade se complexifica; contudo é justamente a especificidade de cada

município: o status de influência na rede municipal microrregional, os traços singulares da cultura e o modo de vida dentro da cidade que parecem exercer influência distinta na expectativa das pessoas, bem como na percepção sobre os efeitos da interiorização.

Na direção das condições favoráveis à governança, merecem ser citadas as parcerias - apoios entre o poder público e o privado. Parcerias, a exemplo, do auditório do ITEP compartilhado com a UFPE, IFPE, SEBRAE, ITEP e SENAC, em Caruaru. Ou no caso da parceria entre a prefeitura e o IFPE para a criação do curso de educação física, na qual a prefeitura irá ceder uma quadra esportiva, em Vitória de Santo Antão; o apoio da prefeitura ao SEBRAE para realização de eventos ou o intercâmbio de professores entre o ITEP e a UFPE, emergem como parcerias e apoios institucionais que indicam a capacidade das instituições locais de se organizarem.

Estas constatações seguem na perspectiva de apontar a importância de intersetorialidade. Como um recurso de fortalecimento institucional, a intersetorialidade foi revelada em sua importância na medida em que vários setores governamentais (de níveis administrativos distintos) podem contribuir entre si e entre as entidades de mercado e da sociedade civil. O rompimento dos obstáculos institucionais e a criação de novas parcerias acabam por induzir ao surgimento de novas alternativas para a interiorização. A depender das condições de acordo/compromisso com a gestão da interiorização no local, conflitos gerados pelas coalizões políticas tendem a ser reduzidos. Em municípios menores, as ações parecem convergir em torno de um mesmo pacto, geralmente consolidado em torno da articulação do gestores públicos envolvidos com o gestor da instituição de ensino.

Assim, da UNIVASF a gente recebe parcerias, tem uma professora de arte que fez um projeto, trouxe para a secretaria da educação, está em algumas escolas, e tem um projeto para estagiário nas escolas. Tem uma professora ... do curso de veterinária, que também está fazendo um trabalho com estagiário. Inclusive no sentido do estudante conhecer e integrar a proposta, a política dos cursos superiores. A gente tem outro projeto que a UNIVASF monta parceria, que é o projeto

empreendedorismo, para os nossos professores trabalhar na disciplina, na modalidade EJA. E aí, eu lembro que tem uma menina que é estagiária de administração, e outra de pedagogia e com ela, passa essas formações.... então eu já creio que é uma parceria, não é? (Gilmaria Reis IRETORIA DE GESTÃO E REDE DA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO - Petrolina)

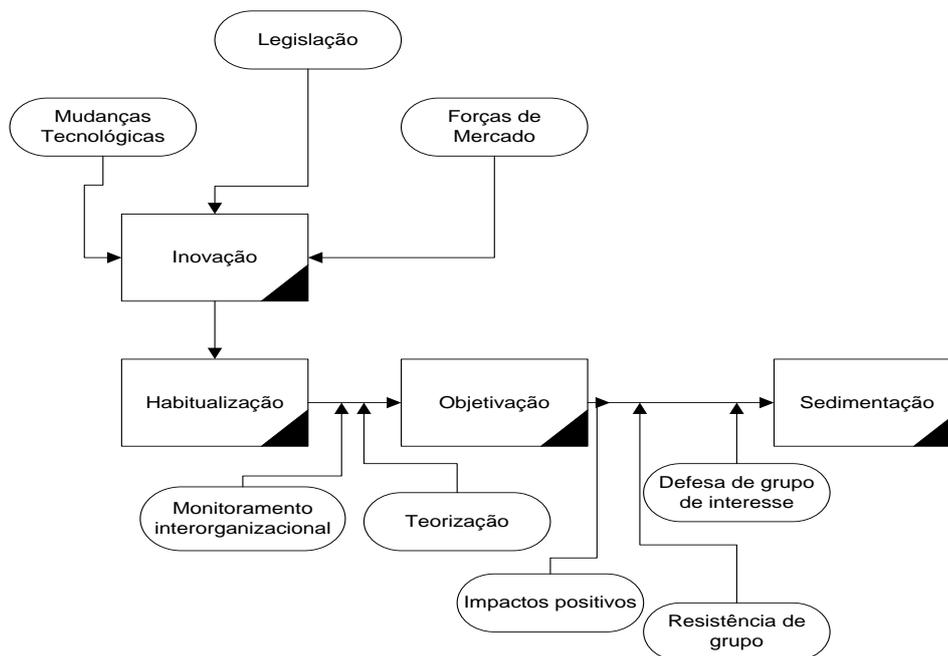
Na direção da presença de estratégias de indução para a implementação da política de interiorização identificaram-se ao longo da pesquisa, casos de desistência do de professores após poucos meses de assunção do cargo. De modo inverso, não se evidenciaram incentivos estruturais de atração de docentes, funcionários ou mesmo alunos:

[a respeito de um professor] Ele veio a Petrolina, como consultor do MAC, gostou muito de Petrolina, soube do concurso, fez o concurso e veio morar, e não quer mais ir embora de Petrolina. A cidade está muito cheia, tem muita gente de fora que veio dar aula também. Todos gostam da cidade, já compraram imóvel, então não pretendem sair (Gilmaria Reis - DIRETORIA DE GESTÃO E REDE DA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO - Petrolina).

A rigor, tem prevalecido a opção individualizada de funcionários em contraposição ao que parece importante, uma política de incentivos e indução à interiorização a exemplo de outros programas de descentralização.

Características semelhantes às dimensões do processo de institucionalização das inovações organizacionais proposto por Tolber e Zulker (1997)⁷ podem ser associadas ao processo de interiorização das instituições de ensino em Pernambuco.

⁷Dimensões desenvolvidas por Berger e Luckmann (1976) e utilizadas no modelo de Tolber e Zucker (1997): Habitualização, Tipificação, Objetivação, Exterioridade e Sedimentação.



Sobretudo nos municípios de Serra Talhada e Vitória de Santo Antão, assiste-se ainda a momentos primeiros da **Dimensão da Habitualização**. Compartilhar um ambiente de educação e cultura exige o desenvolvimento de comportamentos e a associação de tais comportamentos a estímulos particulares. Significa dizer que as ações tornam-se habituais quando ocorrem com um mínimo esforço de tomada de decisão pelos indivíduos, em resposta a estímulos indutores dos gestores. Nesses dois municípios, ainda se tornam necessárias ações de estímulo do poder público e mesmo do privado que está vinculado à formação profissional e acadêmica, na perspectiva de induzir as pessoas a adquirirem hábitos como: visitar uma biblioteca, participar de debates e de cursos extracurriculares, frequentar livrarias, desenvolver um senso de apreciação crítica diante das ações educativas. Algumas mudanças de posturas, contudo, começam a pontuar o ambiente educacional local.

Já há um movimento dentro das próprias faculdades (Faculdade de Integração do Sertão e Autarquia Educacional de Serra Talhada – AESET) para mudar algumas coisas que interferem no processo de

aprendizagem e na melhoria os cursos. Essa concorrência da Rural tem colocado na cabeça de alguns que estavam na faculdade que tem mudar. Ela estava parada um tempo e agora talvez ela tenha outra dinâmica de concurso, de incentivar os professores a fazerem mestrado e doutorado. A gente tem professores da faculdade que fizeram mestrado e que talvez nunca tivessem tido esse empurrão (Israel Silveira – SECRETÁRIO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO - SERRA TALHADA)

O ambiente parece mais propício no município de Garanhuns. Tradicionalmente reconhecida como um polo cultural com maior oferta de estabelecimentos de ensino superior, as ações já envolvem um grau recíproco de definições compartilhadas, por agentes culturais e agentes vinculados à educação (**Dimensão da Tipificação**). A presença de Festivais e Eventos locais, a disposição de espaços de convivência cultural tem favorecido a criação de um ambiente fértil e receptivo às instituições públicas e privadas de ensino superior. Incentivos de Programas Públicos⁸ como a concessão de bolsas de estudos a alunos carentes para as Autarquias Municipais de Ensino Superior, a exemplo a de Garanhuns – AESGA, são ações que fortalecem a Rede Estadual de Ensino e a economia do interior, além de reforçar o papel de pastoreio do Estado.

À medida que a tipificação passa a ser disseminada, mais perto o processo está de seguir a generalização do significado de uma ação, independentemente de atores específicos que a desempenham. É um estágio necessário para que haja a transposição de ações para contextos além do seu ponto de origem (**Dimensão da Objetivação**). Os ambientes institucionais nos municípios de Caruaru e Petrolina parecem se associar mais a esta dimensão, juntamente com a **Dimensão da Exterioridade**. Encontram-se presentes indicadores como: a formação de redes de instituições públicas e privadas em torno de uma ação pública comum; a mobilidade territorial dos professores e pesquisadores na escala regional/local e realização de projetos conduzidos por pesquisadores junto ao setor produtivo.

⁸ O Programa Universidade para Todos em Pernambuco (Proupe) foi encaminhado à Assembleia Legislativa do Estado.

Na perspectiva do processo de interiorização em pauta, o alvo final será a **Dimensão da Sedimentação**, estágio em que as ações vão adquirir a qualidade de exterioridade sinalizada por indicadores como: geração de melhorias no funcionamento das unidades locais e da rede construída; geração de empreendimentos e projetos públicos de maior efetividade social e cooperação entre pesquisadores de outras instituições na escala nacional/internacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise aqui apresentada sobre a implantação das Universidades no interior de Pernambuco, assim como sobre as condições político institucionais do processo de implementação não pretendem ser definitivas, mas sim exploratórias de aspectos ainda pouco considerados nas discussões.

A hipótese inicialmente proposta, de que no ambiente institucional existem condições favoráveis associadas a um comportamento organizador indutor de interações pactuadas entre os atores envolvidos, parece se confirmar. Verificou-se que: a despeito das várias diferenças encontradas nos casos estudados, a natureza dos obstáculos revelados no processo de interiorização corresponde em grande medida à incapacidade institucional do ambiente local, de estabelecer a *governança* entre os níveis de gestão municipal e estadual, a sociedade civil e o setor privado.

Nessa perspectiva institucional pelas opiniões levantadas, revelou-se que a principal condição favorável ao processo de interiorização esteve sempre vinculada aos papéis que os entrevistados exerciam cotidianamente. Observou-se que muitos dos atores educacionais ou gestores diretamente vinculados ao âmbito institucional da universidade desconheciam políticas, medidas ou ações que estivessem fora de suas tarefas ou de suas responsabilidades pontuais. Citam-se como exemplo, atividades públicas relacionadas à escolha dos cursos para os novos *campi* e unidades, ou estratégias das entidades locais (públicas ou privadas) acerca da interiorização.

Percebe-se a falta de conexão entre setores relacionados à educação, bem como a falta de percepção sobre conexão central entre o ensino fundamental e o superior.

Mesmo em se tratando de entidades cuja ação parte de uma lógica mais abrangente e estratégica, como a Câmara de Ensino Superior do Conselho Estadual de Educação de Pernambuco, não pareceu haver conhecimento sobre o processo de escolha dos cursos nos municípios do interior pela UFPE ou pela UFRPE, nem mesmo foram levadas em conta demandas antigas apresentadas pelos municípios, como a formação de docentes. No Conselho, os membros apenas aprovaram os cursos propostos para os municípios, sem estabelecer, entretanto, discussão sobre o assunto como pauta das reuniões. Significa dizer que há uma falha de articulação entre os atores em âmbitos municipal e estadual e entre as esferas criadas para permitir uma participação e uma descentralização de decisão.

Retomando a ideia originária deste estudo, de que a universidade é *princípio gerador das sociedades fundadas no conhecimento*, reforça-se a importância central da produção e difusão da ciência, tecnologia e inovação para os novos usos econômicos e sociais do território. Em se tratando do processo de interiorização, conduzido pelo Estado no seu papel de *pastoreio*, as instituições de ensino tanto públicas quanto privadas passam a ter uma relação mais próxima com o setor produtivo local e regional e com a própria sociedade civil organizada, em ações locais e multiescalares. A descentralização, nesta perspectiva, favorece a atribuição de maiores poderes aos atores locais para decidirem quais as estratégias melhores para o desenvolvimento das regiões de abrangência. Nessa direção, vale ressaltar que um processo de disseminação e sedimentação, inclusive o da interiorização da universidade, não se dá de forma natural, como as opiniões que emergiram em vários discursos. Trata-se de um processo ainda não acabado, que precisa ser institucionalizado a partir de um conjunto de ações integradoras das múltiplas escalas de poder, de gestão e de produção. Ao Estado cabe uma ação permanente de monitoramento e avaliação e à sociedade, uma consciência maior na perspectiva do controle social.

REFERÊNCIAS

BEYER, J. e TRIE, H. **The Cultures of Work Organizations**. Englewood Cliffs, NJ, US, Prentice Hall, 1993.

CONDEPE/FIDEM. Agência Estadual de Planejamento e Pesquisa de Pernambuco. **PIB de PE cresce 5,0 % no segundo trimestre de 2011 e acumula 5,7% no semestre**. Disponível em: <<http://www.pe.gov.br/mobile/blog/2011/09/06/pib-de-pernambuco-cresce-5-0-no-segundo-trimestre-de-2011-e-acumula-5-7-no-semester>> Acesso: 12 maio 2012.

ETZKOWITZ, H. **Hélice Tríplice: Universidade-indústria-governo: inovação em movimento**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009.

EVANS, P. **Autonomia e parceria: Estados e transformação industrial**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004.

HALL, P. A; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova** (online), São Paulo, n. 58, p.193-223, 2003.

LIAKOPOULOS, M. Análise Argumentativa. In: BAUER, Martin W.; GASKELL, George. **Pesquisa Qualitativa com texto, imagem e som: Um manual prático**. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 218 – 243.

MAINAERDES, J. Abordagem do Ciclo de Políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educ. Soc., Campinas**, v. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006.

PÁDUA, E. M. M. **Metodologia da Pesquisa: Abordagem teórico-prática**. 13 ed. Campinas, São Paulo: Papyrus, 2004.

TOLBERT, P. S. e ZULKER, L. G. **The Institutionalization of Institutional Theory**. Cornell University ILR School, 1996.

VINHA, V. Polanyi e a Nova Sociologia Econômica: uma aplicação contemporânea do conceito de enraizamento social. **Econômica**, Niterói-RJ, v. 03, n. 02, p. 207 – 230, dez. 2001. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/oldroot/hpp/intranet/pdfs/artigo_valeria_vinha_rev.economica.pdf > Acesso: 3 dez 2013.

* Artigo submetido em 9 de dezembro de 2013 e aceito para publicação em 30 de janeiro de 2014.