

DINÂMICAS DE EXPANSÃO E INCLUSÃO NO ENSINO SUPERIOR: O PAPEL DA BUROCRACIA INTERMEDIÁRIA NA IMPLEMENTAÇÃO DA EXPANSÃO DAS IFES NO RIO GRANDE DO NORTE

Andreza dos Santos Sousa ¹

Jessica Montenegro ²

RESUMO

Este resumo apresenta resultados parciais de uma pesquisa de doutorado em andamento na Universidade Nacional de La Plata, intitulada: La política de expansión de educación superior y su implementación: la mirada de los burócratas del escalón intermedio en el caso de las IFES de Rio Grande do Norte (2004-2014). O estudo analisa a implementação da Política de Expansão da Educação Superior Federal no Brasil, com foco no estado do Rio Grande do Norte, sob a perspectiva dos Burocratas de Nível Intermediário (BME) evidenciando as dinâmicas de expansão e inclusão no ensino superior. Utilizando abordagem qualitativa e interpretativa, o estudo emprega fontes primárias, secundárias e análise documental e tem como método a análise de conteúdo. Os resultados preliminares evidenciam a complexidade inerente ao processo de implementação da política, caracterizado por uma trama de negociações e alianças entre diferentes atores institucionais e políticos. As ações dos BNI emergiram como elemento essencial na concretização da expansão do ensino superior público federal no Rio Grande do Norte, resultando não só o aumento no número de vagas de graduação, mas também a expansão significativa de programas de pós-graduação. Este processo enfatizou aspectos de interiorização e internacionalização, alinhados às diretrizes das políticas públicas examinadas. O estudo destaca, em particular, o papel da burocracia intermediária na interpretação e execução dessas políticas, destacando sua influência decisiva nas estratégias de expansão adotadas pelas IFES.

Palavras-chave: Expansão Do Ensino Superior, Burocracia Intermediária, Políticas Educacionais.

1. INTRODUZINDO ÀS DINÂMICAS DE EXPANSÃO E INCLUSÃO NO ENSINO SUPERIOR

A expansão das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) no Brasil nas últimas décadas representa uma política pública fundamental para a democratização do acesso à educação superior e para a promoção do desenvolvimento regional. Entre 2004 e 2014, o governo federal, principalmente durante os mandatos do presidente Lula, promoveu uma ampla expansão de universidades e institutos federais, com o objetivo de reduzir as desigualdades regionais e sociais, além de ampliar o número de vagas e a

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

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

inclusão de grupos historicamente marginalizados. No entanto, o processo de implementação dessas políticas é complexo e multifacetado, envolvendo a atuação de diversos atores e a necessidade de adaptação às particularidades regionais.

O estado do Rio Grande do Norte destaca-se nesse cenário, com a instalação de novos campi em cidades como Santa Cruz e Pau dos Ferros, regiões que historicamente careciam de oferta de ensino superior. Nessas localidades, a presença das IFES não apenas ampliou o acesso à educação, mas também impulsionou o desenvolvimento econômico e social. No entanto, esses processos foram acompanhados de desafios significativos, como a necessidade de adaptar as políticas nacionais às condições locais, especialmente em contextos socioeconômicos e ambientais diversos, como o semiárido potiguar.

A atuação dos burocratas de nível intermediário (BNIs) desempenhou um papel essencial na implementação dessas políticas. Esses atores, responsáveis por mediar as diretrizes nacionais e as realidades regionais, precisaram tomar decisões discricionárias para adaptar as políticas de expansão às demandas locais. O sucesso da política de expansão das IFES no Rio Grande do Norte, portanto, está intimamente ligado à capacidade desses gestores de negociar, adaptar e implementar as diretrizes de maneira eficaz, considerando as particularidades de cada município.

Este artigo examina o impacto da expansão das IFES nos municípios de Santa Cruz e Pau dos Ferros, explorando como os contextos locais e os fatores organizacionais influenciaram a implementação das políticas públicas. A análise se baseia em uma perspectiva teórica que enfatiza a importância dos fatores contextuais na implementação de políticas públicas (Honig, 2006), destacando o papel dos BNIs na mediação entre as diretrizes nacionais e as realidades locais. A expansão das IFES é analisada não apenas como uma política de inclusão social, mas também como uma estratégia de desenvolvimento regional, que enfrenta desafios de sustentabilidade e qualidade, mas que, ao mesmo tempo, oferece novas oportunidades para as regiões onde se inserem.

2. AS DINÂMICAS DAS BUROCRACIAS IMPLEMENTADORAS NA INTERIORIZAÇÃO

As dinâmicas das burocracias implementadoras na interiorização das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) nos municípios de Santa Cruz e Pau dos Ferros, no estado do Rio Grande do Norte, evidenciam o papel central dos burocratas intermediários no sucesso da expansão educacional.

No município de Santa Cruz, a expansão das Instituições Federais de Educação Superior (IFES), com destaque para a criação da Faculdade de Ciências da Saúde do Trairi (FACISA), teve um impacto significativo no desenvolvimento regional. Historicamente, Santa Cruz, fundada em 1831, emergiu como uma cidade-polo no Rio Grande do Norte, sendo relevante tanto em termos educacionais quanto de serviços.

O surgimento da FACISA em 2008, como parte da política de expansão da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), consolidou Santa Cruz como um centro educacional e atraiu estudantes de diversas partes do estado e do Brasil por meio do Sistema de Seleção Unificada (SISU). A presença de várias Instituições de Ensino Superior (IES), públicas e privadas, contribuiu para transformar a cidade em um polo educacional e impulsionou a economia local.

Durante o processo de implementação da FACISA, surgiram desafios como o não cumprimento do acordo de cessão do prédio por parte do governo do estado. No entanto, graças à mediação política, recursos extraordinários foram obtidos, permitindo a construção do primeiro bloco da FACISA. A colaboração entre a UFRN e outras instituições, como o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN), também foi essencial para garantir a continuidade das atividades acadêmicas.

A adesão ao SISU e o oferecimento de incentivos para estudantes locais contribuíram para a inclusão regional e a promoção da diversidade na educação superior. Além disso, programas como o Programa de Bolsa Permanência (PBP) e o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) foram fundamentais para garantir o acesso e a permanência dos estudantes, muitos deles vindos de regiões carentes.

O processo de expansão da UFRN em Santa Cruz reflete a importância da integração entre políticas públicas e o contexto local. A instalação da FACISA, além de contribuir para o desenvolvimento socioeconômico da região, fortaleceu a oferta de educação superior e consolidou Santa Cruz como um centro universitário emergente no interior do estado.

Pau dos Ferros, localizado a 420 km da capital do Rio Grande do Norte, é um importante polo regional, consolidando-se como cidade universitária com a instalação do Instituto Federal (IFRN) e da Universidade Federal Rural do Semiárido (UFERSA). A expansão das Instituições Federais de Educação Superior (IFES) atraiu estudantes de várias regiões do Brasil, impulsionada pela integração ao ENEM/SISU.

Historicamente, o município passou por transformações sociais e urbanas, destacando-se pela presença de importantes instituições públicas e privadas de ensino superior. A crise hídrica enfrentada pela cidade durante a implementação dos campi exigiu a adoção de soluções inovadoras pelos gestores das IFES, como o uso de caminhões-pipa para abastecimento de água. Essa resiliência demonstrou a capacidade de adaptação às peculiaridades regionais, possibilitando a continuidade dos projetos de expansão.

A colaboração entre as IFES e as autoridades municipais foi fundamental, especialmente na elaboração do Plano Diretor de Pau dos Ferros, conduzido pela UFERSA. As IFES se tornaram centrais no enfrentamento de desafios urbanos e sociais, contribuindo para o desenvolvimento sustentável e o fortalecimento da infraestrutura educacional da cidade.

A presença dessas instituições promoveu o crescimento econômico e educacional da região, consolidando Pau dos Ferros como um centro de desenvolvimento acadêmico e inovação. Além disso, a interação entre as IFES e as autoridades locais reflete a importância da colaboração entre os diferentes atores sociais para o sucesso da implementação de políticas públicas voltadas à educação.

3. METODOLOGIA

A pesquisa adotou uma metodologia qualitativa, baseada em um estudo de caso múltiplo nas IFES do Rio Grande do Norte. Foram empregados três métodos principais de coleta de dados: análise documental, entrevistas semiestruturadas com gestores e burocratas envolvidos na implementação das políticas, e observação das práticas institucionais. Os dados foram coletados a partir de documentos institucionais como o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) e entrevistas com BNIs, que permitiram compreender as estratégias e adaptações adotadas. A análise de conteúdo foi utilizada para categorizar e interpretar as informações, focando nas dinâmicas de implementação e nas interações entre os diferentes atores envolvidos.

4. DINÂMICAS DE EXPANSÃO, INCLUSÃO E A BUROCRACIA INTERMEDIÁRIA

Os achados da pesquisa evidenciam que a adaptação das políticas de expansão às condições locais foi um elemento determinante para o êxito da implementação nas regiões analisadas. No caso de Santa Cruz, a instalação do campus da Faculdade de Ciências da Saúde do Trairi (FACISA), vinculada à UFRN, não apenas ampliou a oferta de educação superior, mas transformou a cidade em um polo regional de educação e serviços de saúde. Tal transformação gerou um impacto significativo no desenvolvimento econômico local, atraindo não só estudantes, mas também profissionais e serviços de municípios vizinhos. Em Pau dos Ferros, mesmo enfrentando desafios como a crise hídrica, a instalação de unidades da Ufersa e do IFRN abriu novas possibilidades de desenvolvimento econômico e social, ampliando o acesso à educação superior e qualificando a população local.

Outro ponto de destaque no estudo é o papel central desempenhado pelos burocratas de nível intermediário (BNI) na execução dessas políticas. Esses atores, posicionados entre as diretrizes estabelecidas em nível nacional e as realidades locais, assumiram a função de mediadores fundamentais no processo de implementação. A capacidade discricionária dos BNIs para ajustar as políticas conforme as particularidades de cada município permitiu uma adaptação eficaz das diretrizes, considerando os recursos disponíveis e as demandas específicas de cada localidade. Isso demonstra a relevância dos BNIs na tradução das políticas públicas em ações concretas e adequadas, reforçando sua importância no processo de implementação.

Além disso, o estudo sublinha a importância dos mecanismos de seleção pública, como as audiências públicas e a Convocação Pública do MEC, que asseguraram transparência e equidade no processo de expansão. Esses mecanismos não só promoveram a participação ativa das comunidades locais, como também incentivaram a competitividade entre os municípios para a instalação dos novos campi das IFES. A mobilização de prefeitos, representantes políticos e lideranças comunitárias foi fundamental para o sucesso da implementação, evidenciando que a expansão das IFES foi resultado de um processo negociado e adaptativo, envolvendo uma rede complexa de atores locais e nacionais.

Contudo, apesar dos avanços significativos em termos de ampliação do acesso e inclusão social, o estudo também revela desafios persistentes relacionados à sustentabilidade e à qualidade do sistema educacional. A expansão das IFES, embora tenha aumentado significativamente o número de vagas e promovido a interiorização da

educação superior, ainda enfrenta obstáculos como a insuficiência de infraestrutura adequada e a carência de recursos humanos qualificados. Esses desafios indicam a necessidade de um apoio contínuo por parte do governo federal, bem como de um planejamento estratégico que assegure a consolidação das IFES e permita que elas cumpram plenamente suas funções de ensino, pesquisa e extensão.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As conclusões ressaltam a importância dos contextos locais e o papel essencial dos burocratas intermediários na implementação das políticas de expansão das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). As características sociais e econômicas específicas de cada município demandaram adaptações durante a execução das políticas, sendo a capacidade dos burocratas intermediários de exercer discricionariedade um fator determinante para o êxito do processo. O mecanismo de seleção dos novos campi, que envolveu a participação ativa das comunidades e a competitividade entre os municípios, fortaleceu o compromisso local com o ensino superior.

Apesar dos avanços em termos de aumento do acesso e promoção da inclusão social, ainda persistem desafios relacionados à sustentabilidade e à qualidade do sistema educacional. O impacto econômico positivo das IFES nos municípios reforçou o papel dessas instituições como polos regionais de educação e desenvolvimento. A política de expansão, alinhada com a estratégia de inclusão social dos governos do presidente Lula, foi uma resposta às demandas históricas por maior acesso ao ensino superior, refletindo experiências e modelos de outros países da América Latina.

O processo de implementação das políticas, marcado pela autonomia dos burocratas intermediários para negociar e adaptar as diretrizes às realidades locais, resultou em uma execução eficaz, moldada pelas especificidades regionais e ajustada aos objetivos idealizados por esses atores para suas respectivas instituições.

Compreedemos que a análise apresentada evidencia que os BNIs desempenham um papel fundamental na implementação das políticas de expansão das IFES. Compreender sua atuação é essencial para avaliar o sucesso das políticas de expansão e para o desenvolvimento de novas estratégias que fortaleçam o ensino superior no Brasil, especialmente em contextos de maior vulnerabilidade e interiorização.

REFERÊNCIAS

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

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

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

GOMES, Sandra. Sobre a viabilidade de uma agenda de pesquisa coletiva integrando implementação de políticas, formulação e resultados. In: LOTTA, Gabriela (org). **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil**, Brasília: Enap, 2019. p. 39-65.

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

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

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

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